Robert D. Putnam este profesor de politici publice la Harvard University, în cadrul căreia a îndeplinit numeroase funcţii de conducere. A predat la University of Michigan şi i s-au decernat titluri academice de către Universitatea din Stockholm şi Swarthmore University. Lucrări publicate: *Beliefs of Politicians* (1973), *Comparative Study of Political Elites* (1976), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (1981), *Hanging Together: The Seven-Power Summits* (1984), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993).

Lector: Lucian Dârdală

Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*

© 1993 by Princeton University Press, Princeton, New Jersey
© 2001 by Editura POLIROM, pentru prezenta traducere

Editura POLIROM
Iaşi, B-dul Copou nr. 4, P.O. BOX 266, 6600
Bucureşti, B-dul I.C. Brătianu nr. 6, et. 7, P.O. BOX 1-728, 70700

http://www.polirom.ro

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României:

PUTNAM, ROBERT D.

Cum funcţionează democraţia: tradiţiile civice ale Italiei moderne /
Robert D. Putnam; în colab. cu Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti;
trad. de Diana Istrăţescu – Iaşi: Polirom, 2001

280 p.; 21 cm (Ştiinţe politice. Opus)
Index.

ISBN: 973-683-806-4

I. Leonardi, Robert
II. Nanetti, Raffaella Y.
III. Istrăţescu, Diana (trad.)

321.7(450)

Printed in ROMANIA

Robert D. Putnam
în colaborare cu
Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti

CUM FUNCŢIONEAZĂ DEMOCRAŢIA

Tradiţiile civice ale Italiei moderne

Traducere de Diana Istrăţescu

POLIROM
2001

Per Alberto ed altri

Cuprins

Lista figurilor 7
Lista tabelelor 9
Prefață 11

Capitolul 1

Introducere: performanța instituțională ca obiect de studiu 15
O călătorie de studiu 16
Planul călătoriei 20
Metodele de cercetare 25
O privire generală asupra cărții 28

Capitolul 2

Schimbarea regulilor: două decenii de dezvoltare instituțională 30
Crearea guvernelor regionale 31
Elita politică regională: „Un nou mod de a face politică" 40
Adâncirea autonomiei regionale 52
Noile instituții prind rădăcini: regiunea și cetățenii săi 61
Concluzii 74

Capitolul 3

Măsurarea performanței instituționale 77
Doisprezece indicatori ai performanței instituționale 79
Coerența și fidelitatea indicelui performanței instituționale 89
Performanța instituțională și evaluările electoratului 91
Concluzii 97

Capitolul 4

Explicarea performanței instituționale 98
Modernitatea socio-economică 99
Comunitatea civică: câteva speculații teoretice 102
Comunitatea civică: testarea teoriei 107

Viaţa socială şi politică într-o comunitate civică 115
Alte explicaţii pentru succesul instituţional ? 133

Capitolul 5

Originile istorice ale comunităţii civice 138
Moştenirea civică a Italiei medievale 138
Tradiţiile civice după unificare 155
Măsurarea durabilităţii tradiţiilor civice 166
Dezvoltarea economică şi tradiţiile civice 170

Capitolul 6

Capitalul social şi succesul instituţional 183
Dilemele acţiunii colective 183
Capitalul social, încrederea şi asociaţiile de credit prin rotaţie 187
Normele reciprocităţii şi reţelele angajamentului civic 192
Istorie şi performanţă instituţională : două echilibre sociale 199
Învăţămintele experimentului regional italian 204

Apendicele A

Metodele de cercetare 209

Apendicele B

Datele statistice privind schimbările de atitudine ale consilierilor regionali 214

Apendicele C

Performanţa instituţională, 1978-1985 217

Apendicele D

Abrevierile denumirilor regiunilor 219

Apendicele E

Performanţa guvernului local (1982-1986) şi performanţa guvernului regional (1978-1985) 220

Apendicele F

Tradiţiile implicării civice (1860-1920) 223

Note 225
Index 265

Lista figurilor

Italia – o călătorie de studiu 14
1.1 – Studiul regiunilor italiene, 1970-1989 27
2.1 – Depolarizarea stânga-dreapta, 1970-1989 43
2.2 – Simpatia față de oponenții politici în rândurile consilierilor regionali, 1970-1989 45
2.3 – Tendințe în opiniile consilierilor cu privire la conflict 48
2.4 – Influența liderilor de partid în 3 arene, 1970-1989 53
2.5 – Scăderea importanței acordate disciplinei naționale de partid, 1970-1989 ... 55
2.6 – Contactele locale și regionale ale consilierilor regionali, 1970-1989 57
2.7 – Atitudinile consilierilor regionali față de guvernarea centrală, 1970-1989 59
2.8 – Satisfacția publicului față de guvernele regionale din Nord și din Sud, 1977-1989 69
2.9 – Satisfacția în Nord și în Sud față de guvernele național, regional și local (1988) 69
2.10 – Optimismul față de guvernele regionale: consilieri, lideri comunitari și alegători, 1970-1989 70
2.11 – Sprijinul pentru guvernul subnațional: Germania (1952-1978) și Italia (1976-1987) 73
3.1 – Performanța instituțională 1970-1976 și 1978-1985 91
3.2 – Performanța instituțională (1978-1985) și satisfacția cetățenilor (1977-1988) 93
3.3 – Satisfacția față de guvernul regional, în funcție de performanța acestuia și de sprijinul partizan 94
3.4 – Performanța instituțională (1978-1985) și satisfacția liderilor comunitari (1982) 96
4.1 – Performanța instituțională în regiunile italiene, 1978-1985 98
4.2 – Modernitatea economică și performanța instituțională 100
4.3 – Participarea la referendumuri și votul preferențial 112
4.4 – Comunitatea civică în regiunile italiene 113

4.5 – Comunitatea civică şi performanţa instituţională 114
4.6 – „Clientelismul" şi comunitatea civică 116
4.7 – „Contactele particularizate" şi comunitatea civică 116
4.8 – Susţinerea liderilor faţă de egalitatea politică şi comunitatea civică 119
4.9 – Comunitatea civică şi republicanismul, 1946 120
4.10 – Comunitatea civică şi susţinerea reformei electorale 121
4.11 – Teama de compromis a liderilor şi comunitatea civică 122
4.12 – Clericalismul şi comunitatea civică 124
4.13 – Sentimentul de neputinţă al cetăţenilor, educaţia şi comunitatea civică 127
4.14 – Satisfacţia faţă de viaţă şi comunitatea civică 130
5.1 – Tradiţiile republicane şi cele autocratice: Italia, c. 1300 151
5.2 – Tradiţiile civice din regiunile italiene, 1860-1920 168
5.3 – Tradiţiile civice şi comunitatea civică de astăzi 169
5.4 – Tradiţiile angajamentului civic, 1860-1920
şi performanţa instituţională, 1978-1985 170
5.5 – Posibilele legături dintre implicarea civică, dezvoltarea
socio-economică şi performanţa instituţională: Italia, 1900-1990 174
5.6 – Legăturile reale dintre implicarea civică, dezvoltarea
socio-economică şi performanţa instituţională: Italia, 1900-1990 176
E.1 – Performanţele guvernelor locale şi regionale 221
E.2 – Satisfacţia faţă de guvernele locale şi regionale 222

Lista tabelelor

2.1 – Cheltuielile regionale italiene (pe sectoare), 1989 39

2.2 – Componentele Indicelui tendinţelor stânga-dreapta 44

2.3 – Depolarizarea consilierilor regionali, 1970-1989 44

2.4 – Tendinţele culturii politice a elitelor, 1970-1989 46

2.5 – Opinia liderilor comunitari despre administraţia regională (1982) 63

2.6 – Atitudinile democratice ale administratorilor regionali şi ale celor naţionali (1971-1976) 65

2.7 – Atitudinile alegătorilor şi ale liderilor comunitari italieni faţă de autonomia regională (1982) 67

2.8 – Satisfacţia electoratului faţă de guvernul regional, 1977-1988 68

2.9 – Evaluarea reformei regionale, 1960-1987/1989 72

3.1 – Evaluarea inovaţiei legislative 84

3.2 – Indicele performanţei instituţionale, 1978-1985 90

3.3 – Evaluarea făcută de către liderii comunitari guvernelor regionale, 1982 95

4.1 – Asociaţiile locale din Italia : sfere de activitate 108

4.2 – Indicele participării la vot, 1974-1987 110

4.3 – Indicele votului preferenţial, 1953-1979 111

4.4 – Indicele comunităţii civice 112

4.5 – Onestitatea, încrederea, respectul pentru lege şi comunitatea civică 128

5.1 – Tradiţiile implicării civice, 1860-1920 168

5.2 – Tradiţiile civice şi dezvoltarea socio-economică 172

B.1 – Declinul extremismului ideologic, 1970-1975 şi 1975-1980 : înlocuire, politică naţională sau convertire ? 215

B.2 – Simpatie trans-partizană în creştere, 1970-1975 şi 1975-1980 : înlocuire, politică naţională sau convertire ? 216

B.3 – Relevanţa în scădere a conflictului, 1970-1975 şi 1975-1980 : înlocuire, politică naţională sau convertire ? 216

C.1 – Intercorelaţiile (r) dintre componentele Indicelui performanţei instituţionale, 1978-1985 218

E.1 – Componentele indicelui performanţei guvernului local (1982-1986) 221

F.1 – Intercorelaţii (r) dintre componentele indicelui tradiţiilor implicării civice, 1860-1920 223

Prefaţă

Această carte explorează câteva probleme fundamentale ale vieţii civice pornind de la studiul regiunilor Italiei. Ea se adresează unei duble audienţe : pe de o parte, celor care îmi împărtăşesc fascinaţia faţă de subtilităţile vieţii italiene, iar pe de alta, celor care rămân sensibili la asemenea lucruri, dar care sunt interesaţi de teoria şi practica democraţiei.

Ideea acestui studiu s-a născut din conversaţiile pe care le-am avut cu Peter Lange şi Peter Weitz în primăvara anului 1970, în timp ce ne aflam toţi trei la Roma, studiind diferite aspecte ale politicii italiene. Spre surprinderea noastră, guvernul italian a acceptat să implementeze o prevedere constituţională neglijată de multă vreme, care viza guvernele regionale. Din moment ce instituţiile respective trebuiau clădite pe un teren virgin, în toate regiunile Italiei, acest experiment oferea o oportunitate excepţională de a porni un studiu, îndelungat şi sistematic, despre felul în care o instituţie se dezvoltă şi se adaptează la mediul ei social. Dar, dacă aş fi ştiut pe atunci că acest studiu îmi va lua aproape un sfert de secol sau că mă va conduce prin labirinturile teoriei jocurilor şi prin negurile istoriei medievale, nu sunt sigur că aş mai fi avut curajul să mă înham la această povară.

La încurajarea profesorului Alberto Spreafico şi cu sprijinul financiar al University of Michigan, în toamna anului 1970 am condus un prim sondaj, care îi avea ca ţintă pe consilierii nou aleşi din diverse regiuni ale peninsulei. Mai târziu, după ce m-am întors în Ann Arbor, am început să analizez aceste interviuri cu ajutorul a doi colegi tineri şi talentaţi, Robert Leonardi şi Raffaella Nanetti. În 1975, când au avut loc iarăşi alegeri pentru posturile de consilieri, Bob şi Raffi ţineau cursuri de ştiinţe politice, respectiv de planificare urbană şi regională la alte universităţi. Am căzut atunci de acord să ne unim forţele şi să efectuăm un al doilea val de interviuri, oficializând astfel o colaborare strânsă, durabilă şi productivă.

În deceniile care au urmat, toţi trei am petrecut sute de ore împreună, planificând şi înfăptuind cercetarea descrisă în această carte. În ultimele faze, Bob şi Raffi au fost răspunzători de întregul câmp vizat. Toţi trei ne-am întors de nenumărate ori în cele şase regiuni care au constituit nucleul cercetării noastre. Mai mult, pe măsură ce întreprinderea noastră devenea mai cunoscută, am fost invitaţi şi de alte guverne regionale să întreprindem studii paralele cu privire la funcţionarea lor.

O parte dintre lucrările care au rezultat din acest proiect au fost scrise împreună[1], iar altele (cum ar fi această carte şi alte câteva pe care le-au scris Bob şi

Raffi[2]) au fost scrise independent, chiar dacă au folosit concluzii și idei comune. Deși nici unul dintre cei doi cercetători nu sunt răspunzători pentru argumentația expusă în această carte, numele lor apar pe pagina de titlu ca semn al recunoașterii și al gratitudinii mele pentru cei peste douăzeci de ani de colaborare, creație, muncă asiduă și prietenie.

Evoluția conceptuală a acestui proiect a fost cel puțin la fel de complexă ca și dezvoltarea guvernelor regionale înseși. Se spune în general că, în științele sociale, ipotezele trebuie deduse direct din teorii, trebuie adunate dovezi și apoi trebuie formulate concluzii. Deși teoriile și dovezile au ocupat un loc important și în acest proiect, parcursul lui general seamănă mai degrabă cu o palpitantă poveste polițistă, în care apar mereu noi suspecți ce trebuie verificați, în care se urmăresc piste false, se creează teorii parțiale, în care unele suspiciuni sunt lăsate deoparte, iar altele sunt interpretate în lumina unor dovezi nou apărute, în care fiecare enigmă rezolvată deschide o alta, iar detectivul nu este niciodată sigur cum se va sfârși întreaga poveste.

La început, cercetarea noastră s-a axat pe continuitate și schimbare, luând drept model de referință pentru aprecierea evoluției instituțiilor interviurile din 1970. Apoi, pe măsură ce se evidențiau diferențele dintre performanțele guvernelor regionale, atenția noastră s-a îndreptat spre o comparație în spațiu, și mai puțin în timp. Treptat, a devenit clar că diferențele dintre regiuni au rădăcini istorice uimitor de adânci (la o privire retrospectivă, ca în orice istorioară polițistă, răspunsul pare atât de evident, încât ne mirăm cum de nu l-am descoperit mai devreme). Aceste continuități istorice ridică o serie de întrebări teoretice care depășesc granițele Italiei și ne conduc spre temeiurile democrației, ale dezvoltării economice și ale vieții civice.

Reflectând mersul însuși al investigației, această lucrare se concentrează la început pe cercetarea guvernelor regionale ca atare, pentru ca apoi să descifreze treptat sensurile mai generale ale descoperirilor făcute. Privită ca întreg, cartea vorbește despre democrație și comunitate, cu argumente care sunt, cred eu, relevante și pentru problemele Americii contemporane, dar ale căror implicații abia urmează să fie cercetate.

La acest proiect au colaborat zeci de cercetători, pe o perioadă de peste douăzeci de ani, dar am dori să-i amintim aici în mod special pe Paolo Bellucci, Sheri Berman, Giovanni Cocchi, Bryan Ford, Nigel Gault, Celinda Lake, Franco Pavoncello și Claudia Rader.

Dintre specialiștii și autoritățile care ne-au îndrumat și ne-au oferit asistență, le sunt deosebit de recunoscător următorilor: Carmelo Azzarà, Sergio Bartole, Gianfranco Bartolini, Sabino Cassese, Franco Cazzola, Gianfranco Ciaurro, Leonardo Cuoco, Alfonso Del Re, Francesco D'Onofrio, Marcello Fedele, Elio Gizzi, Luciano Guerzoni, Andrea Manzella, Nando Tasciotti, Lanfranco Turci, precum și sutelor de lideri locali, regionali și naționali cu care am discutat de-a lungul anilor.

O contribuție aparte în cadrul acestui proiect, ca și în alte zeci de studii despre Italia de astăzi, a avut Alberto Spreafico. Alberto mi-a făcut cunoștință cu Italia acum un sfert de secol; Comitato per le Scienze Sociali, fondat de el, m-a găzduit în repetate rânduri, iar încurajările sale prietenești și inteligente au avut un rol

esenţial în fazele iniţiale ale proiectului. Dedicaţia cu care se deschide acest volum este un semn al profundei mele îndatorări faţă de Alberto, precum şi faţă de alţi italieni generoşi şi cu simţ civic, care m-au ajutat în încercarea mea de a descifra fascinantele mistere ale complexei lor societăţi.

De-a lungul anilor, mulţi colegi au contribuit, prin criticile lor pertinente şi pătrunzătoare, la dezvoltarea planurilor mele iniţiale. Aş vrea să le mulţumesc mai ales lui Alberto Alesina, James Alt, Robert Axelrod, Edward C. Banfield, Samuel H. Barnes, Michael Barzelay, Terry Nichols Clark, John Comaroff, Jeff Frieden, Paul Ginsborg, Richard Goldthwaite, Raymond Grew, Peter A. Hall, Jens Joachim Hesse, John Hollander, Steven Kelman, Robert O. Keohane, Robert Klitgaard, Jacek Kugler, Daniel Levine, Marc Lindenberg, Glenn C. Loury, Charles Maier, John D. Montgomery, Kenneth A. Shepsle, Judith N. Shklar, Malcolm Sparrow, Federico Varese, Jeff W. Weintraub, Vincent Wright, Richard Zeckhauser, precum şi unor referenţi anonimi. Sfatul prietenesc al lui Aaron Wildavsky de a „stoarce mereu din stânca sinelui încă o picătură de creativitate" m-a ferit să mă opresc prea devreme din lucru, iar încurajarea constantă şi atentă a lui Walter Lippincott mi-a redat entuziasmul în acele momente în care aş fi vrut, poate, să renunţ şi să mă apuc de altceva.

Fondurile necesare în diferitele faze ale cercetării mi-au fost oferite cu generozitate de: University of Michigan, National Science Foundation (granturile GS-33810, SOC76-14690 şi SES-7920004), German Marshall Fund din Statele Unite, Harvard University, John Simon Guggenheim Memorial Foundation, Istituto Carlo Cattaneo, Preşedinţia Consiliului de Miniştri, European University Institute, Comisia Comunităţii Europene, precum şi de o serie de guverne regionale (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Toscana şi Umbria).

Mi-au oferit o amabilă ospitalitate, în diferitele etape ale cercetării mele, University of Michigan, Harvard University (mai ales Center for International Affairs), Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Bellagio Conference Center din cadrul Rockefeller Foundation şi Center for European Studies din cadrul Nuffield College, Oxford University.

Rosemary, Jonathan şi Lara Putnam au colaborat la acest proiect dintru început, călătorind prin regiuni, ajutând la analiza datelor, comentând planurile fără sfârşit şi împărtăşindu-mi entuziasmul pentru fiecare nouă descoperire. Pentru toate acestea şi pentru multe altele, le sunt profund recunoscător.

Italia – o călătorie de studiu

Capitolul 1

Introducere: performanţa instituţională ca obiect de studiu

De ce unele guverne democratice reuşesc iar altele eşuează? Deşi foarte veche, întrebarea rămâne actuală. Către sfârşitul tumultuosului secol XX, marile dezbateri ideologice dintre democraţii liberali şi adversarii lor au intrat într-un con de umbră. Ironia soartei este că superioritatea filosofică a democraţiei liberale este însoţită de o insatisfacţie tot mai mare faţă de acţiunile sale practice. De la Moscova până la East St. Louis, de la Mexico City până la Cairo, dezamăgirea faţă de instituţiile publice se adânceşte. Având în vedere modul în care instituţiile democratice americane şi-au început cel de-al treilea secol de existenţă, devine tot mai evident că experimentul nostru naţional de autoguvernare este pe cale să eşueze. În cealaltă jumătate a lumii, fostele ţări comuniste ale Eurasiei s-au văzut puse în situaţia de a crea din nimic sisteme democratice de guvernare. Oamenii de pretutindeni caută soluţii la problemele lor comune : un mediu mai curat, slujbe mai sigure, oraşe mai puţin periculoase. Sunt puţini cei care cred că ne putem lipsi de guverne, dar sunt şi mai puţini cei care cred că ştiu ce anume face un guvern să funcţioneze cum trebuie.

Această carte îşi propune să contribuie la înţelegerea modului de funcţionare a instituţiilor democratice. Cum influenţează instituţiile formale practica politicii şi a guvernării? Dacă reformăm instituţiile, această practică va ţine pasul cu reforma? Depinde performanţa unei instituţii de fundalul său social, economic şi cultural? Dacă transferăm instituţiile democratice, se vor dezvolta ele în noul context la fel cum au făcut-o în cel vechi? Sau calitatea democraţiei depinde de calitatea cetăţenilor, iar fiecare popor are guvernul pe care îl merită? Intenţiile noastre sunt teoretice. Metoda noastră este empirică, formulând concluzii pe baza unui singur experiment de reformă instituţională, cel efectuat în regiunile Italiei în perioada 1970-1990. Cercetarea ne va conduce spre esenţa caracterului vieţii civice, spre logica obscură a acţiunii colective şi spre negura istoriei medievale. Însă călătoria noastră va începe din diversitatea Italiei contemporane.

O călătorie de studiu

Pe autostrada care merge de-a lungul crestelor Apeninilor italieni, un călător grăbit poate parcurge cei 870 de kilometri ce se întind între Seveso, în nord, și Pietrapertosa, în sud, într-o singură zi, strecurându-se prin agitatele suburbii industriale ale Milanului, traversând repede valea fertilă a Padului, cufundându-se în trecutul mândrelor capitale renascentiste Bologna și Florența, înconjurând periferiile murdare și triste din Roma și Napoli și urcând, în cele din urmă, dezolanții munți ai Basilicatei, izolați în partea de jos a cizmei italiene[1]. Totuși, pentru un observator atent, această călătorie grăbită impresionează nu atât prin distanța parcursă, cât prin contrastele istorice existente între punctul de plecare și cel de sosire.

În 1976, Seveso, un oraș modern și modest din centura industrială și agricolă ce se întinde la zece mile nord de Milano, a devenit cunoscut în toată lumea ca fiind locul unui dezastru ecologic de proporții, în urma exploziei unei uzine chimice locale, care a împrăștiat vapori nocivi de dioxină peste case, ateliere, câmpii și locuitori. Multe luni de atunci încolo, cei care treceau pe autostrada care traversează zona Seveso puteau vedea din mers, prin geamurile bine închise, case părăsite și siluete lugubre, mascate de glugi albe și ochelari de protecție, străduindu-se să decontamineze orașul și ținuturile dimprejurul său. Pentru lumea industrializată, Seveso a devenit imaginea însăși a dezastrului ecologic. Iar pentru oficialitățile locale, aflate într-o derută totală, catastrofa de la Seveso a fost un semn prevestitor al amenințărilor, încă nedeslușite, care vin înspre politicile publice din secolul XXI[2].

Din punctul de vedere al guvernării publice, în anii '70, o călătorie între Seveso și Pietrapertosa reprezenta o întoarcere în timp, cu mai multe secole în urmă. Mulți locuitori din Pietrapertosa trăiau încă în cocioabe de piatră cu o cameră sau două, lipite de muntele stâncos spre care se îndreptaseră strămoșii lor lucanieni. În imediata vecinătate, fermierii încă treierau grâul manual, ajutați doar de vântul ce se strecura printre dinții greblelor lor, așa cum fac de secole țăranii mediteraneeni. Mulți localnici își căutaseră slujbe temporare în nordul Europei, iar succesul unora dintre ei, puțini la număr, se putea vedea după cele câteva mașini înmatriculate în Germania, parcate chiar lângă sat. Dar cei mai puțin norocoși mergeau tot pe catâri, cărora le ofereau în schimb adăposturi de piatră, laolaltă cu câteva găini și pisici uscătive. Mai jos, câțiva emigranți reveniți acasă își construiseră case de stuc, cu instalații în interior, dar, pentru marea

majoritate a locuitorilor, absența apei curente și a altor facilități rămânea principala problemă, așa cum fusese în mai toată Europa cu trei sau patru secole în urmă.

Ca și compatrioții lor din Seveso, oamenii din Pietrapertosa se confruntau cu probleme grave în privința a ceea ce economiștii numesc „bunuri publice" și „rele publice". Resursele economice, sociale și administrative ale celor două orașe erau foarte diferite, la fel și particularitățile problemelor lor, însă ambele aveau nevoie de sprijin din partea guvernului. La începutul anilor '70, responsabilitatea rezolvării acestor probleme de sănătate și siguranță publică, dar și a altor probleme, care îi priveau de altfel pe majoritatea italienilor, a fost transferată de la administrația centrală către un ansamblu de autorități regionale nou alese. Pentru rezolvarea problemelor lor comune, cetățenii din Seveso și din Pietrapertosa erau acum îndrumați către Milano și Potenza, și nu către îndepărtata Romă. Vom cerceta acum în ce măsură aceste noi instituții corespundeau așteptărilor celor ce le aleseseră și motivul pentru care acest lucru poate fi relevant pentru problemele de bază ale vieții civice și ale colaborării în vederea binelui comun.

Aria noilor guverne din Italia corespundea, în mare, regiunilor istorice ale peninsulei, printre care și celebrele principate ale Toscanei și Lombardiei. Cu toate acestea, de la unificarea Italiei din 1870, structura administrativă fusese puternic centralizată, după modelul Franței lui Napoleon: oficialitățile locale erau îndeaproape controlate de prefecți, iar aceștia raportau direct Romei. Nu a existat niciodată vreo structură de guvernare care să corespundă regiunilor. Astfel, faptul că problemele de interes public din Seveso și Pietrapertosa, precum și din alte mii de comunități italiene, mai mari sau mai mici, puteau fi supuse atenției unor guverne regionale nou apărute reprezenta pentru cetățeni un experiment cu o considerabilă valoare practică.

Începând cu anul 1970, am urmărit îndeaproape evoluția unora dintre aceste instituții regionale abia născute, reprezentative pentru mediile economice, sociale, culturale și politice pe care le putem întâlni de-a lungul peninsulei italiene. În urma numeroaselor vizite pe care le-am făcut în diferite capitale de regiune, am constatat că există diferențe dramatice între performanțele instituționale ale acestora.

În Bari, chiar și a ajunge până la reprezentanții guvernului regional al Pugliei a fost pentru mine o adevărată aventură – și asta nu pentru că nu eram de prin partea locului. Cei veniți aici pentru studiu, dar și locuitorii de rând ai Pugliei trebuiau să localizeze mai întâi sediul respectivei instituții, nemarcat în nici un fel, dincolo de calea ferată. Odată ajuns aici, în anticamera prăfuită puteai vedea câțiva funcționari leneși și plictisiți, deși

probabil că nu stăteau acolo mai mult de o oră sau două pe zi, ore în care oricum nu erau de găsit. Un musafir mai curios ar fi putut descoperi că, dincolo de anticamera prăfuită, în celelalte încăperi nu se aflau decât șiruri fantomatice de birouri goale. Un primar, enervat că nu reușește să miște nimic în această birocrație regională, și-a vărsat năduful în fața noastră: „Ăștia nu răspund la scrisori, nu răspund la telefon, iar când vin la Bari să finalizez niște acte trebuie să vin tot eu cu mașina mea de scris și cu dactilografa!". Eficiența administrativă era aici subminată de un sistem aberant de distribuire a posturilor de către câștigătorii alegerilor; de pildă, eram de față când un funcționar i-a răspuns superiorului său: „Să nu-mi dai mie ordine! Am spate puternic". De asemenea, liderii regionali erau prinși în conflicte de tip bizantin pentru patronaj și posturi, și ofereau în schimb promisiuni retorice de renaștere a regiunii, cu totul rupte de realitate. Dacă Puglia va deveni vreodată o „nouă Californie", așa cum spun uneori liderii locali, aceasta se va întâmpla în ciuda performanței guvernului regional, nu datorită lui. Cetățenii din Puglia nu-și ascund disprețul față de conducerea regională și nu prea o percep ca fiind „a lor".

Contrastul cu guvernul regiunii Emilia-Romagna din Bologna este izbitor. Sediile cu pereți din sticlă ale administrației locale arată precum cele ale firmelor moderne de înaltă tehnologie. Un recepționer vioi și curtenitor te îndrumă spre biroul solicitat, unde, surprinzător, funcționarul respectiv va apela o bază de date computerizată a problemelor și politicilor regionale. Piața centrală din Bologna este vestită pentru dezbaterile nocturne dintre grupurile de cetățeni și activiști politici, mereu altele, iar aceste discuții aprinse își găsesc ecou în camerele consiliului regional. Pionier al legislației din multe domenii, guvernul Emiliei nu rămânea însă doar la vorbe, iar eficiența sa se putea aprecia după centrele de primire pe timp de zi, parcurile industriale, teatrele și locurile de instruire profesională răspândite prin regiune. Cetățenii care se adunau pentru dezbateri în piața bologneză nu se fereau să-și critice guvernul, dar erau mult mai mulțumiți de acesta decât cei din Puglia. De ce noile instituții au avut succes în Emilia-Romagna, iar în Puglia nu?

Problema centrală a călătoriei noastre de studiu este următoarea: *Care sunt condițiile necesare creării unor instituții puternice, responsabile și eficiente?* Experimentul regional italian este un foarte bun prilej de a pune această întrebare. El oferă o prețioasă oportunitate pentru studierea sistematică a nașterii și dezvoltării unei noi instituții.

Primul pas a fost făcut în 1970, când au fost instituite 15 noi guverne regionale, cu o structură constituțională și cu mandate în esență identice. În 1976-1977, după o aprigă luptă politică, ce va fi descrisă în capitolul al

doilea, tuturor regiunilor le-a fost recunoscută autoritatea într-un spectru larg de chestiuni publice. Oarecum în contrast cu aceste 15 regiuni „obişnuite", alte cinci regiuni „speciale" fuseseră create deja cu câţiva ani mai devreme şi fuseseră investite cu o putere ceva mai mare, garantată prin Constituţie. Cele cinci regiuni se aflau în acele zone de graniţă care manifestaseră unele intenţii separatiste la sfârşitul celui de-al doilea război mondial. În unele privinţe, longevitatea ceva mai mare şi puterile mai puţin îngrădite ale guvernelor regiunilor speciale le-a făcut să difere de celelalte. Totuşi, există numeroase motive care ne îndreptăţesc să le tratăm alături de celelalte 15, ceea ce, în general, vom şi face.

Pe la începutul anilor '90, noile guverne, create în urmă cu mai puţin de 20 de ani, cheltuiau aproape a zecea parte din produsul intern brut al Italiei. Toate guvernele regionale ajunseseră să răspundă de domenii ca urbanismul, agricultura, asigurarea de locuinţe, spitalele şi serviciile medicale, lucrările publice, formarea profesională şi dezvoltarea economică. În ciuda veşnicei nemulţumiri a regionaliştilor faţă de constrângerile impuse de autoritatea centrală, toate noile instituţii căpătaseră destulă autoritate cât să poată arăta de ce sunt în stare. Pe hârtie, aceste 20 de instituţii erau virtual identice şi potenţial puternice.

Pe de altă parte însă, contextele sociale, economice, politice şi culturale în care fuseseră implementate noile instituţii difereau în mod simţitor. Din punct de vedere social şi economic, unele regiuni, cum ar fi Basilicata, din care făcea parte şi Pietrapertosa, rivalizau cu ţările din Lumea a treia, în timp ce altele, cum ar fi Seveso din Lombardia, deveniseră deja postindustriale. Pe lângă aceste diferenţe de dezvoltare, mai existau şi diferenţe de tradiţie politică. De pildă, două provincii vecine, ca Veneto şi Emilia-Romagna, aveau în 1970 acelaşi profil economic, dar Veneto era o regiune a catolicismului fervent, în timp ce Emilia-Romagna, nodul „Centurii Roşii" din Italia centrală, fusese controlată de comunişti încă din 1945. Unele regiuni moşteniseră din feudalism, într-o formă sau alta, politica patronajului. Altele fuseseră transformate de valurile succesive de emigranţi şi de schimbările sociale care avuseseră loc în Italia în perioada *boom*-ului din anii '50 şi '60.

Experimentul regional italian este un material ideal pentru studiul comparativ al dinamicii şi ecologiei dezvoltării instituţionale. Aşa cum un botanist trebuie să studieze dezvoltarea plantelor măsurând creşterea seminţelor genetic identice, semănate în soluri diferite, la fel şi cel care cercetează funcţionarea guvernelor trebuie să urmărească destinul acestor organizaţii, formal identice, în situaţii sociale, economice, culturale şi politice diferite. S-au dezvoltat noile organizaţii cu adevărat la fel, în medii

atât de diferite ca cele din Seveso și Pietrapertosa? Importanța răspunsului la această întrebare depășește granițele Italiei, pentru că cercetătorii și oamenii politici din întreaga lume – țări industriale, postindustriale sau preindustriale – încearcă să descopere cum pot funcționa în mod eficient instituțiile reprezentative.

Planul călătoriei

Instituțiile au fost dintotdeauna o preocupare constantă a științei politice, însă, în ultima vreme, teoreticienii au atacat problemele legate de instituții cu o vigoare și o creativitate deosebită, în numele „noului instituționalism". Au început să fie folosite instrumentele furnizate de teoria jocului și de modelul alegerii raționale; astfel, instituțiile au devenit „jocuri într-o formă extinsă", în care comportamentul actorilor este structurat după niște reguli ale jocului[3]. Teoreticienii organizațiilor au evidențiat rolurile, practicile, simbolurile și îndatoririle instituțiilor[4]. Instituționaliștii istorici au scos în evidență continuitățile dintre guvernare și politică și au pus accentul pe desfășurarea în timp și pe secvențele dezvoltării instituționale[5].

Între noii instituționaliști există numeroase divergențe, atât din punct de vedere teoretic, cât și din punct de vedere metodologic. Există totuși două lucruri cu care toată lumea este de acord:

1. *Instituțiile modelează politica.* Regulile și procedurile standard de operare ale instituțiilor își pun amprenta asupra consecințelor politice, prin faptul că ele structurează comportamentul. Consecințele nu se reduc pur și simplu la interacțiuni între indivizi de tipul ciocnirii bilelor de biliard, nici la intersectări ale forțelor sociale generale. Instituțiile influențează aceste consecințe, pentru că ele dau formă identității, puterii și strategiilor actorilor.
2. *Instituțiile sunt modelate de istorie.* Deși există alți factori care le pot influența f.ma, instituțiile au inerția și „robustețea" lor. Ele constituie o reprezentare a traiectoriilor și a momentelor de cotitură ale istoriei. Istoria contează, pentru că există o „dependență de traseu": ceea ce se întâmplă mai întâi (chiar dacă este oarecum „accidental") condiționează ceea ce se va întâmpla mai apoi. Indivizii își pot „alege" instituțiile, dar nu le pot alege în circumstanțe create de ei înșiși, iar opțiunile lor influențează regulile după care vor alege urmașii lor.

Cercetarea experimentului regional italian își propune să contribuie la verificarea empirică a ambelor idei prezentate mai sus. Considerând instituțiile

ca variabilă independentă, vom explora empiric felul în care schimbările instituționale afectează identitățile, puterea și strategiile actorilor politici. Apoi, considerând instituțiile ca variabilă dependentă, vom cerceta felul în care performanța instituțională este condiționată de istorie.

Totuși, între aceste două etape va mai fi inscrată o alta, neglijată în ultima vreme în lucrările privitoare la instituții. Susținem că performanța practică a instituțiilor este modelată de contextul social în care ele funcționează.

Așa cum același individ își poate defini și urmări interesul în mod diferit, în contexte instituționale diferite, la fel și aceeași instituție formală poate funcționa diferit, în funcție de context. Deși în teoriile recente nu se pune accent pe acest lucru, el este cunoscut majorității observatorilor instituțiilor și ai reformelor instituționale. Constituțiile în stil Westminster, pe care britanicii le-au lăsat în urma lor atunci când imperiul s-a destrămat, nu au avut aceeași soartă în toate țările. Nu ne vom limita însă la generalități de felul „contextul are importanță", ci vom căuta să aflăm care elemente ale contextului social afectează cel mai mult performanța instituțională.

Dar ce înțelegem prin „performanță instituțională"? Unii teoreticieni consideră că instituțiile politice reprezintă, înainte de toate, „regulile jocului", adică o serie de proceduri care guvernează luarea deciziilor colective sau o serie de spații de joc în cadrul cărora conflictele sunt exprimate și (uneori) rezolvate[6] (astfel de teorii folosesc adesea drept exemplu Congresul american). Pentru aceste instituții, a avea „succes" înseamnă a da actorilor posibilitatea să-și rezolve diferendele cât mai eficient cu putință, în condițiile în care preferințele lor sunt divergente. O asemenea concepție asupra instituțiilor politice este îndreptățită, însă ea nu epuizează toate aspectele rolului instituțiilor în viața publică.

Instituțiile sunt mecanisme ce slujesc atingerii unor *scopuri*, nu doar a unui *acord*. Noi vrem ca guvernele să *facă* ceva, nu doar să *decidă* ceva – să educe copiii, să plătească pensiile, să împiedice crimele, să creeze locuri de muncă, să țină prețurile sub control, să încurajeze valorile familiei și așa mai departe. N-am putea spune care dintre aceste lucruri este mai presant, nici cum pot fi ele îndeplinite, nu putem spune nici măcar dacă merită osteneala să te ocupi de ele. Însă oricine, dacă nu e anarhist, va fi de acord că, măcar câteodată și măcar în anumite domenii, este necesară *acțiunea* instituțiilor guvernamentale. Faptele trebuie să inspire modul în care percepem succesul și eșecul instituțiilor.

Ideea de performanță instituțională din acest studiu se bazează pe o schemă foarte simplă a guvernării, anume: cereri societale → interacțiune politică → guvern → alegerea politicii → implementare. Instituțiile guvernamentale primesc input-uri din mediul social și produc output-uri pentru

a răspunde acestui mediu. Părinții care lucrează vor ca, în schimbul unor tarife rezonabile, să-și poată încredința copiii unor centre de primire pe timp de zi; comercianții sunt îngrijorați de furturile din magazine, iar veteranii deplâng dispariția sentimentului patriotic. Partidele politice și celelalte grupuri dau o formă articulată acestor preocupări, iar oficialitățile decid ce e de făcut, dacă e ceva de făcut. În cele din urmă, se adoptă o anume politică (ce poate fi doar simbolică). Dacă politica nu este de tipul „nu se va face nimic", ea va trebui implementată, adică: se vor crea noi cămine (sau vor fi încurajate agențiile private să se ocupe de aceasta), vor patrula mai mulți polițiști, se vor flutura steaguri mai des. O instituție democratică foarte performantă trebuie să fie în același timp flexibilă și eficientă: sensibilă la cererile cetățenilor și eficientă în folosirea unor resurse limitate pentru a le satisface revendicările.

Acest domeniu este foarte complex. Pentru a fi eficient, de exemplu, guvernul trebuie să fie suficient de vizionar încât să anticipeze și cererile care nu au fost încă exprimate. Disputele și blocajele amenință în orice moment acest proces. Efectele acțiunii guvernamentale, chiar dacă ea este bine gândită și implementată eficient, pot fi altele decât cele proiectate de inițiatorii ei. Cu toate acestea, performanța instituțională este importantă pentru că, până la urmă, calitatea guvernării afectează viața oamenilor: se acordă burse, străzile sunt asfaltate, copiii sunt vaccinați – sau, dacă guvernul eșuează, aceste lucruri nu se mai întâmplă[7].

Înțelegerea dinamicii performanței instituționale se află de mult în atenția științelor sociale comparative. Literatura de specialitate oferă trei modalități generale de explicare a performanței. Prima dintre ele pune accentul pe *proiectul instituțional*. Această orientare își are rădăcinile în studiile juridice formale, o ramură a analizei politice apărută în procesul conceperii constituțiilor, specific secolului al XIX-lea[8]. *Considerațiile asupra guvernământului reprezentativ* ale lui John Stuart Mill reflectă încrederea pe care această școală de gândire o avea în „mecanismul structural și procedural"[9]. Cea mai mare parte a faimosului tratat al lui Mill se ocupă de tehnicile constituționale, de descoperirea acelor forme instituționale care să permită obținerea unei cât mai mari eficiențe a guvernării reprezentative[10]. Această orientare a continuat să domine analizele performanței democrației chiar și în prima jumătate a secolului XX. „Este îndeobște recunoscut [de către acest fel de analize] că o guvernare reprezentativă viabilă... depinde... doar de închegarea potrivită a părților sale formale și de o șansă rezonabilă în plan economic și instituțional; și că o structură bine pusă la punct va fi de folos chiar și în absența șansei"[11].

Colapsul experimentelor democratice interbelice din Italia și Germania, precum și imobilismul celei de-a treia și al celei de-a patra Republici franceze, alături de atenția din ce în ce mai mare acordată bazelor sociale și economice ale politicii – toate acestea au dus la o viziune mai moderată asupra manipulării instituționale. Un proiect bine gândit nu garantează performanța. Totuși, în zilele noastre, a renăscut interesul pentru determinările organizaționale ale performanței instituționale printre apărătorii „noului instituționalism", dar și printre cei abilitați să pună reformele în practică. Cei care redactează constituțiile, consultanții manageriali și consilierii pentru dezvoltare pun mare preț pe proiectul instituțional ca element de îmbunătățire a performanței. Arturo Israel, specialist în problemele dezvoltării Lumii a treia, constată că este mai ușor să construiești o stradă decât o organizație care aibă grijă de acea stradă. Într-o lucrare recentă asupra dezvoltării instituțiilor, el atrage atenția asupra cerințelor manageriale și organizaționale ale implementării și recomandă anumite îmbunătățiri ale proiectului instituțional, menite să crească șansele de succes[12]. Elinor Ostrom este un observator plin de profunzime al instituțiilor create pentru a depăși „tragedia bunurilor comune" – dilema acțiunii colective care amenință „resursele comune", cum ar fi furnizarea apei, pescuitul și altele asemenea. Din compararea unor numeroase astfel de eforturi, încununate sau nu de succes, Ostrom trage anumite învățăminte despre cum trebuie să arate o instituție care funcționează[13].

Cercetarea noastră se referă doar indirect la aceste probleme ale proiectului instituțional. De fapt, în studiul nostru acesta va fi menținut constant: o serie de guverne regionale cu structură organizațională similară, instituite toate în același timp. Ceea ce variază sunt factorii de mediu, cum ar fi contextul economic și tradiția politică. Acești factori sunt mai greu de manipulat de către niște presupuși reformatori, cel puțin într-o perioadă scurtă de timp, așa că studiul nostru nu-și propune să sugereze o cale rapidă spre succes. Pe de altă parte, faptul că proiectul instituțional rămâne constant în experimentul regional italian ne permite să detectăm cu o mai mare siguranță influența altor factori asupra succesului instituțional.

Deși nu se referă în mod direct la efectele *proiectului* instituțional, acest studiu se va concentra asupra consecințelor *schimbării* instituționale, în planul performanței. Examinarea felului în care guvernele regionale au evoluat de-a lungul primelor două decenii de viață va include o comparație „înainte – după", care ne va ajuta să evaluăm impactul reformei instituționale. Cercetarea noastră se va opri și asupra modului în care instituțiile și liderii lor au învățat și s-au adaptat de-a lungul timpului – altfel spus, va cuprinde și un fel de „biologie evolutivă" a dezvoltării instituțiilor. Crearea

de noi instituții regionale a determinat într-adevăr anumite schimbări în politica și guvernarea efectivă a Italiei? Ce diferență a introdus schimbarea instituțională în modul în care liderii și cetățenii colaborau sau nu în materie de politică publică? Cum și în ce măsură s-au modificat comportamentele, în urma reformelor instituționale? Vom reveni la aceste chestiuni în capitolul al doilea.

O a doua școală de gândire ce se ocupă de performanța instituțiilor democratice pune accentul pe *factorii socio-economici*. Sociologii politicii, începând cu Aristotel, au arătat că șansele unei democrații efective depind de dezvoltarea socială și de prosperitatea economică. Și teoreticienii contemporani ai democrației, cum ar fi Robert A. Dahl sau Seymour Martin Lipset, au subliniat diferitele aspecte ale modernizării (avuție, educație etc.) în dezbaterile lor asupra condițiilor ce stau la baza unei guvernări democratice stabile și eficiente[14]. Nimic nu e mai evident, chiar și pentru un observator ocazional, decât faptul că democrația efectivă este strâns legată de modernitatea socio-economică, atât în timp, cât și în spațiu. Cercetătorii din științele sociale care se ocupă de dezvoltarea instituțiilor din Lumea a treia au subliniat și ei rolul factorilor socio-economici. Arturo Israel, de pildă, susține că „îmbunătățirea performanței instituționale este parte integrantă a procesului de modernizare. Dacă o țară nu devine «modernă», ea nu poate atinge nivelul de performanță al țărilor dezvoltate de astăzi"[15]. Diferențele frapante dintre nivelurile de dezvoltare socio-economică a regiunilor italiene ne dau un indiciu concret cu privire la complexitatea legăturilor ce există între modernitate și performanța instituțională.

Cea de-a treia orientare pune accentul pe *factorii socio-culturali* pentru a explica performanța instituțiilor democratice. Și această școală se reclamă de la o tradiție nobilă. În *Republica*, Platon spune că tipul de guvernare variază în funcție de dispozițiile cetățenilor. Mai recent, cercetătorii din științele sociale au început să explice variațiile sistemelor politice ale națiunilor prin diferențele de cultură politică. Clasicul modern al acestui gen, studiul lui Almond și Verba, *Cultura civică*, caută să explice deosebirile dintre guvernările democratice din Statele Unite, Marea Britanie, Italia, Mexic și Germania examinând atitudinile și orientările politice reunite sub numele de „cultură civică"[16]. Probabil că cel mai ilustru exponent al tradiției socio-culturale rămâne *Democrația în America* a lui Alexis de Tocqueville[17]. Tocqueville evidențiază legăturile care există între „moravurile" unei societăți și practicile sale politice. Asociațiile civice, de exemplu, consolidează acele „înclinații interioare" esențiale pentru niște instituții democratice stabile și eficiente. Aceste observații și altele ce decurg de aici vor juca un rol important în analiza noastră.

Din moment ce încercăm, pe baza experimentului italian, să desprindem concluzii de interes general, am ținut seama de avertismentele unui cercetător mai vechi al dezvoltării instituțiilor locale. În studiul său clasic *TVA and the Grass Roots*, Philip Selznick observa că „investigația teoretică, atunci când se concentrează asupra unei structuri sau asupra unui eveniment istoric particular, este întotdeauna expusă hazardului. Aceasta datorită permanentei tensiuni între preocuparea pentru o înțelegere deplină și o interpretare exhaustivă, ca istorie, a materialelor de investigat și preocuparea pentru inducerea de relații abstracte și generale"[18]. Deși ne vom strădui să nu denaturăm printr-un astfel de demers bogatele particularități ale experienței italiene, va trebui să încercăm să identificăm și implicațiile ei generale asupra înțelegerii noastre cu privire la guvernarea democratică.

Metodele de cercetare

Karl Deutsch spunea că adevărul se află la intersecția fluxurilor unor surse independente de dovezi. Un cercetător precaut al științelor sociale, ca și investitorul prudent, trebuie să aibă ca aliat diversitatea, pentru a mări puterea și a compensa slăbiciunile inerente oricărui instrument de studiu. Acesta este principiul metodologic care ne-a călăuzit în acest studiu. Pentru a înțelege cum funcționează o instituție – și, mai mult, cum instituții diferite operează diferit – trebuie să recurgem la o varietate de tehnici.

De la antropologi și de la jurnaliștii abili am împrumutat tehnica observației riguroase de teren și pe cea a studiului de caz. „Impregnare și iscodire", cum o numește Richard Fenno, această tehnică cere cercetătorului să se impregneze de fiecare detaliu al unei instituții, să-i trăiască obiceiurile și practicile, avânturile și căderile, așa cum fac cei legați de instituția respectivă în viața de zi cu zi. Această imersiune ne ascute intuiția și ne furnizează nenumărate indicii despre felul în care este asamblată instituția și despre cum se adaptează ea la mediu. În multe privințe, povestea noastră este o colecție de imagini și intuiții adunate cu grijă de-a lungul a două decenii de iscodire prin regiunile Italiei și de impregnare cu ambianța locurilor.

Științele sociale ne amintesc, totuși, de diferența dintre intuiție și demonstrație. Impresia contrastului dintre guvernarea din Bari și cea de la Bologna, oricât de convingătoare ar fi, trebuie confirmată, iar speculația noastră teoretică trebuie disciplinată printr-o apreciere atentă. Tehnicile cantitative ne pot avertiza atunci când impresiile culese, bazate pe unul sau două cazuri spectaculoase, sunt greșit orientate sau nereprezentative. La fel de importantă este și analiza statistică, care scoate la lumină scheme

importante, mai subtile, prin faptul că face posibilă compararea mai multor cazuri particulare dintr-o dată, tot așa cum o pictură pointilistă a lui Seurat poate fi cel mai bine apreciată dacă te îndepărtezi de pânză.

Logica cercetării de față necesită compararea simultană a 15 sau 20 de regiuni, considerate din multiple perspective, iar tehnici precum regresia multiplă și analiza factorilor fac această sarcină mult mai ușoară. Totuși, am evitat introducerea unor proceduri statistice prea complicate în prezentul studiu, bazat în general pe procentaje și grafice. Rezultatele pe care le prezentăm aici satisfac testele convenționale ale semnificanței statistice și, ceea ce este și mai important, ele satisfac de asemenea și faimosul „test traumatic interocular" propus de John Tukey[19].

Ca și în povestirile polițiste, pentru a dezlega misterul performanței instituționale trebuie să cercetezi trecutul – sau, mai exact, trecutul contrastant al diferitelor regiuni italiene. Cu privire la anumite epoci, istoricii Italiei ne oferă un material foarte bogat și extrem de relevant pentru ceea ce ne-am propus aici și lucrarea noastră se inspiră mult din opera lor. În plus, pentru aproximativ un secol, acesta din urmă, am dezgropat un vast material statistic, care ne permite să cuantificăm, deci să verificăm mai riguros, unele dintre concluziile noastre cele mai frapante. Nu suntem istorici prin formație, iar eforturile noastre în această direcție sunt rudimentare, dar instrumentele istoricului sunt un complement necesar al metodelor antropologice și comportamentale pentru orice analiză a instituțiilor.

Pe scurt, diversitatea lucrurilor pe care ni le-am propus aici necesită metode care să susțină o analiză cât mai vastă, capabilă să acopere o multitudine de probleme și transformarea lor în decursul timpului, dar și o analiză cât mai pătrunzătoare a fiecărui aspect, a fiecărei regiuni și a fiecărei perioade de reformă în parte. Ne-am propus să adunăm, în timp și în spațiu, dovezi sistematice, care să permită atât o analiză longitudinală, cât și una transversală.

Pentru a culege acest tip de informații, am supervizat o serie de studii separate și am început cu cercetarea a șase regiuni, alese să reprezinte marea diversitate a peninsulei italiene. Apoi am extins cercetarea la toate cele 20 de guverne regionale (figura 1.1 oferă harta punctelor noastre de cercetare). Studiile noastre, descrise mai în amănunt în Apendicele A, au presupus:

- Patru serii de interviuri personale cu consilieri regionali din cele șase regiuni selectate, interviuri desfășurate între 1970 și 1989. Cele peste 700 de interviuri, desfășurate de-a lungul a aproape două decenii, ne oferă o inedită „imagine în mișcare" a instituțiilor regionale din punctul de vedere al principalilor lor protagoniști.

- Trei serii de interviuri personale ale liderilor comunitari din cele șase regiuni, între 1976 și 1989, precum și o anchetă la nivel național, în 1983, ce a presupus distribuirea chestionarelor prin poștă, către lideri comunitari. Lideri ai bancherilor și ai fermierilor, primari și jurnaliști, lideri sindicali și reprezentanți din domeniul afacerilor, toți își cunoșteau bine propriul guvern regional și ne-au oferit perspectiva unor observatori obiectivi, bine informați.

Figura 1.1 – *Studiul regiunilor italiene, 1970-1989*

- Șase anchete la nivel național, special comandate, precum și câteva zeci de alte cercetări ale opțiunilor electoratului, între 1968 și 1988. Aceste interviuri ne-au permis să trecem în revistă diferențele de perspectivă politică și angajament social dintre regiuni și să sondăm vederile celor ce au intrat în componența noilor instituții.
- O examinare minuțioasă a multitudinii de măsuri statistice ale performanței instituționale din toate cele 20 de regiuni, examinare detaliată în capitolul 3.

- Un experiment unic efectuat în 1983, descris mai amănunțit tot în capitolul 3, care testa capacitatea guvernelor din toate regiunile de a răspunde apelurilor venite de la „nivelul străzii".
- Studii de caz ale politicilor instituționale și ale planificării regionale din cele șase regiuni alese, desfășurate între 1976 și 1989, însoțite de o analiză detaliată a legislației emise în toate cele 20 de regiuni din 1970 și până în 1984. Aceste proiecte ne-au furnizat materialul brut pe baza căruia ne-am construit judecățile asupra politicii și guvernării de fiecare zi din regiuni și ne-au ajutat să interpretăm cu mai mare siguranță datele statistice. (Vizitele regulate pe care le-am făcut în toate cele șase regiuni ne-au făcut, de exemplu, să trăim la față locului cutremurul devastator care a zguduit sudul Italiei în 1980 și să-i urmărim consecințele.) Pe scurt, am ajuns să cunoaștem bine aceste regiuni și pe protagoniștii lor.

O privire generală asupra cărții

Anii '70 au fost, în Italia, ani agitați de reforme, care au tulburat modelul secular al guvernării centralizate: noilor autorități regionale le-au fost atribuite puteri și resurse fără precedent. În capitolul 2 vom cerceta cum anume a început procesul reformator să se facă simțit și ce a schimbat el fundamental în practica politică și în calitatea guvernării, la nivelurile inferioare. Cum a fost îndeplinită reforma, dată fiind inerția vechilor instituții? Noile instituții au afectat într-adevăr caracterul conducerii politice și modul în care își joacă rolul politicienii? Au restructurat ele distribuția puterii și influenței politice? Au dus ele la schimbări perceptibile pentru alegătorii noilor guverne și, dacă da, cum au fost ele apreciate? Există aici vreo dovadă a impactului pe care se presupune că schimbarea instituțională l-ar exercita asupra comportamentului politic?

Una dintre principalele preocupări ale acestui studiu este să cerceteze originile unei guvernări eficiente. Fundamentele acestei cercetări se găsesc în capitolul 3, care prezintă o evalua - cuprinzătoare și comparativă a proceselor politice, a deciziilor politice și a implementării politicilor în fiecare dintre cele 20 de regiuni. Dacă în capitolul 2 este examinată schimbarea în desfășurarea ei temporală, capitolul 3 (și următoarele) desfășoară o comparație în spațiu. Cât de stabile și cât de eficiente sunt guvernele diferitelor regiuni? Cât de inovatoare este legislația pe care o promovează? În ce măsură implementează ele efectiv politicile din domeniul sănătății,

locuințelor, agriculturii sau dezvoltării industriale? Cât de prompt și cât de eficient satisfac ele așteptările propriilor cetățeni? Pe scurt, care instituții au reușit și care nu?

Explicarea acestor diferențe constituie obiectul capitolului 4, care este, în unele privințe, nucleul acestei lucrări. În acest capitol ne vom îndrepta atenția asupra conexiunii dintre modernitatea economică și performanța instituțională. Mai mult, vom examina legătura dintre performanță și caracterul vieții civice, adică ceea ce numim „comunitate civică". Așa cum este descrisă în cadrul clasicei interpretări pe care o face Tocqueville democrației americane, dar și în cadrul altor abordări ale virtuților civice, comunitatea civică presupune cetățeni activi, înzestrați cu spirit civic, relații politice de egalitate, o țesătură socială a încrederii și a cooperării. Am descoperit că unele regiuni ale Italiei sunt binecuvântate cu puternice rețele și norme ale angajamentului civic, în timp ce altele se află sub blestemul unei structuri politice verticale, al unei vieți sociale dominate de fragmentare și izolare și al unei culturi a neîncrederii. Aceste diferențe în ceea ce privește viața civică vor juca un rol central în explicarea reușitei instituțiilor.

Puternica legătură dintre performanța instituțională și comunitatea civică ne duce inevitabil la întrebarea de ce unele regiuni sunt mai civice decât altele. Aceasta este tema capitolului 5. În căutarea unui răspuns, ajungem cu o mie de ani în urmă, când două regimuri contrastante și inovatoare s-au instituit în regiuni diferite ale Italiei: o monarhie puternică în sud și o serie remarcabilă de republici comunale în centru și nord. Începând cu această epocă a zorilor evului mediu, vom urmări sistematic diferențele dintre modelele de implicare civică și solidaritate socială în regiunile italiene. Tradițiile au avut o influență decisivă asupra calității vieții publice și private din regiunile Italiei de astăzi.

În fine, în capitolul 6 încercăm să aflăm de ce normele și rețelele angajamentului civic influențează șansele unei guvernări eficiente și responsabile și de ce tradițiile civice sunt atât de stabile în timp. Perspectiva teoretică pe care o dezvoltăm, folosindu-se de logica acțiunii colective și de conceptul de „capital social", își propune nu doar să explice situația Italiei, ci să combine perspectiva istorică cu cea a alegerii raționale, pentru o mai bună înțelegere a performanței instituționale și a vieții publice în multe alte situații. Concluziile noastre pun în evidență puterea pe care o are schimbarea instituțională de a remodela viața politică și puternicele condiționări pe care contextul istoric și social le exercită asupra succesului instituțiilor. Această carte nu se vrea a fi un tratat practic pentru reformatorii democratici, ci încearcă să dea contur provocărilor generale aflate în fața noastră, a tuturor.

Capitolul 2

Schimbarea regulilor: două decenii de dezvoltare instituţională

Experimentul regional italian inaugurat în 1970 rămâne, după cum observa Sidney Tarrow, „una dintre puţinele tentative recente de a crea noi instituţii reprezentative în statele-naţiune ale Occidentului"[1]. Alte regiuni ale lumii trăiesc o epocă a marilor speranţe de democratizare şi, mai ales pentru ele, experimentul italian este extrem de relevant, pentru că problema este să vedem modul în care schimbările produse în instituţiile formale induc schimbări în comportamentul politic[2]. Una dintre dilemele cu care se confruntă eventualii reformatori din fostele state autoritare este dacă noile reguli ale jocului vor produce efectele scontate – în cazul în care vor produce vreun efect – asupra desfăşurării reale a evenimentelor. Experienţa italiană ne ajută să abordăm această problemă deosebit de importantă.

Noul instituţionalism susţine că instituţiile sunt cele care structurează politica. James March şi Johan Olsen rezumă astfel această teorie a efectelor induse de instituţii:

> Organizarea vieţii politice îmbunătăţeşte, iar instituţiile influenţează cursul istoriei... Acţiunile care au loc în cadrul instituţiilor şi cele produse de instituţii schimbă distribuţia intereselor, resurselor şi regulilor politice, prin faptul că ele creează noi actori şi noi identităţi, noi reguli de comportament şi îi înzestrează preferenţial pe unii indivizi cu autoritate şi cu alte tipuri de resurse. Instituţiile intervin asupra modului în care indivizii şi grupurile devin activi în interiorul sau în afara lor, ele influenţează nivelul încrederii cetăţenilor în liderii, aspiraţiile comunităţii politice, limbajul împărtăşit, înţelegerea, normele comunităţii şi sensul unor concepte precum democraţie, dreptate, libertate şi egalitate[3].

Dacă reformele instituţionale pot produce efecte atât de profunde, asta nu poate decât să-i bucure pe reformatori.

Cu toate acestea, cele două secole în care s-au conceput constituţiile din întreaga lume ne avertizează că, de multe ori, proiectanţii noilor instituţii construiesc pe nisip. Reforma instituţională nu poate schimba întotdeauna

cadrele fundamentale ale politicii. Deschanel, de pildă, caracteriza politica şi guvernarea celei de-a patra Republici franceze ca fiind „republica la suprafaţă, imperiul dedesubt"[4]. Când au fost delimitate regiunile italiene, cam toată lumea se aştepta să vadă „un vin vechi în sticle noi", pentru că italienii aveau deja experienţa unor schimbări instituţionale care nu schimbaseră în realitate nimic[5]. Faptul că reformele instituţionale ar afecta comportamentul este doar o ipoteză, nu o axiomă. Cei care se ocupă de teoria instituţiilor nu au sub control medii în interiorul cărora să aprecieze empiric efectele schimbării regulilor.

Pe acest fond, experimentul regional italian prezintă un interes aparte. Capitolul de faţă deschide analiza acestui experiment şi a implicaţiilor sale asupra instituţionalismului, întrebându-se cum au fost create noile instituţii şi cum au evoluat ele în primii lor 20 de ani. A restructurat într-adevăr această reformă instituţională identitatea actorilor politici, a introdus într-adevăr noi norme, aşa cum prezic instituţionaliştii? În ce fel au modificat noile instituţii practicile obişnuite ale guvernării italiene? De fapt, *au fost* ele modificate substanţial?

Crearea guvernelor regionale

Specificul regional şi local foarte pronunţat caracterizează întreaga istorie a Italiei. Entităţile regionale italiene – delimitate geografic, independente politic, diferenţiate economic şi dominate în general de un oraş puternic – au o istorie de peste un mileniu[6]. În 1860, când a fost proclamat statul italian, diferenţele lingvistice erau atât de mari încât cel mult 10% (mai probabil, vreo 2,5%) dintre „italieni" vorbeau limba oficială[7]. În viziunea monarhiştilor piemontezi care unificaseră Italia, diferenţierea regională constituia principalul obstacol în calea dezvoltării naţiunii. Sloganul lor era *Fatta l'Italia, dobbiamo fare gli italiani* („Am creat Italia, trebuie creaţi italienii"). Pe vremea aceea, modelul francez napoleonian al unei puternice centralizări era literă de lege în ştiinţa administrativă. O autoritate centrală puternică, au concluzionat ei, este singurul remediu pentru slaba integrare a noului stat-naţiune[8].

Au fost şi câteva voci care au cerut instituirea de guverne regionale autonome în cadrul statului proaspăt constituit. Totuşi, temându-se de tendinţele reacţionare ale Bisericii şi ale ţăranilor, precum şi de starea de înapoiere din Sud, majoritatea făuritorilor Italiei moderne (ca şi omologii lor contemporani din ţările Lumii a treia) au insistat asupra faptului că descentralizarea este incompatibilă cu prosperitatea şi cu progresul politic.

Susținătorii centralizării au avut foarte repede câștig de cauză. Oficialitățile locale de rang mai înalt erau numite de către guvernul național de la Roma. Impasul politicii locale (sau chiar abaterile de la politica națională) puteau duce la ani întregi în care regiunea respectivă să fie condusă de un împuternicit al guvernului central[9]. Prefecții aveau multă putere, după modelul francez, controlând personalul și strategiile guvernelor locale, pentru că ei erau cei care aprobau ordonanțele locale, bugetele și contractele, adesea până în cele mai mici detalii[10]. Multe domenii ale politicii publice, de la agricultură la educație și la planificarea urbană, erau administrate de oficii teritoriale ale birocrației de la Roma.

Însă, din punct de vedere practic, rigoarea acestei centralizări administrative extreme era întru câtva moderată de înțelegerile politice, tipice pentru Italia. Pentru a-și menține fragila susținere politică din parlamentul în formare, liderii italieni au apelat la practica așa-numitului *trasformismo*, prin care se ajungea la împărțirea influenței cu notabilitățile locale. Sprijinul pentru coaliția guvernamentală la nivel central era obținut ajustând politica națională în funcție de condițiile locale (sau cel puțin în funcție de cei care dețineau puterea pe plan local). Prefecții, deși răspundeau de controlarea guvernului local, trebuiau să mulțumească și elitele locale tradiționale, mai ales în sud. Rețeaua verticală a legăturilor patron – client a devenit un instrument cu ajutorul căruia se finanțau lucrările publice și se mai atenua centralizarea administrativă. Acest *trasformismo* permitea elitelor locale și parlamentarilor să concilieze interesele locale și directivele de la centru, primind în schimb susținere electorală și parlamentară[11]. Canalele politice către centru erau mai importante decât cele administrative, însă în ambele cazuri accentul cădea pe legătura cu centrul[12].

Acest sistem negociat, diferențiat de control din partea centrului a supraviețuit *de facto* pe toată perioada interludiului fascist. Alegerile, partidele și libertățile politice au fost abolite, dar organele tradiționale ale puterii executive și marea parte a vechilor clase conducătoare au rămas în funcțiune[13]. În ciuda instituțiilor formale puternic centralizate, guvernarea italiană presupunea, de fapt, și o anumită receptivitate față de elitele locale. Cu toate acestea, pentru oamenii politici locali din perioada monarhiei, a fascismului și – timp de mai bine de două decenii – a Republicii post-fasciste, toate drumurile duceau la Roma.

Sentimentul regional a început să se facă din nou simțit abia după cel de-al doilea război mondial, o dată cu apariția politicii democratice și cu repulsia din ce în ce mai mare față de centralizarea extremă. Noi și puternice partide politice – democrat-creștinii (de centru-dreapta), socialiștii și comuniștii (de stânga) – se opuneau prin tradiție guvernării centrale, drept care

au pledat, în general, pentru o mai puternică descentralizare. Sub egida lor, noua Constituţie din 1948 a furnizat cadrul legal pentru instituirea unor autorităţi regionale alese în mod direct[14].

Acest mandat constituţional a fost îndeplinit aproape imediat în cele cinci regiuni „speciale", aşezate de-a lungul graniţelor Italiei, precum şi în Sicilia şi Sardinia, zone ameninţate de separatism şi probleme etnice[15]. Crearea celorlalte regiuni, „obişnuite", care conţineau 85% din populaţia Italiei, necesita încă o legislaţie corespunzătoare şi trebuia să facă faţă unei rezistenţe politice îndârjite. Administraţia centrală nu era deloc dispusă să-şi piardă autoritatea. În plus, democrat-creştinii, care dominau acum viaţa politică italiană, se temeau, pe bună dreptate, că unele regiuni ale Centurii Roşii din centru şi nord ar putea fi controlate de comunişti. Aşa că, timp de peste 20 de ani, prevederile constituţionale referitoare la regiunile respective au rămas literă moartă, iar regulile erau controlate tot de centru.

Totuşi, pe la mijlocul anilor '60, multe lucruri au început să se schimbe, pe fundalul ritmului uimitor al schimbărilor sociale şi economice din Italia postbelică. Între 1950 şi 1970 economia a crescut într-un ritm nemaivăzut în întreaga istorie a Italiei, un ritm mai mare decât al celorlalte economii occidentale. Milioane de italieni au migrat din Sudul sărăcit în Nordul industrializat[16]. Forţa de muncă din agricultură a scăzut de la 42% la 17%, în jumătate din timpul în care schimbări similare s-au produs în alte ţări occidentale. Alimentaţia s-a îmbunătăţit, analfabetismul şi mortalitatea infantilă au scăzut cu două treimi, bicicletele au fost înlocuite de motociclete Vespa, iar acestea de Fiat-uri. Milioane de italieni şi-au schimbat locul de muncă, locuinţele şi stilul de viaţă. Italia, ca de altfel şi majoritatea regiunilor şi a cetăţenilor săi, au cunoscut una dintre cele mai dense perioade de schimbări sociale întâlnite vreodată.

Politica şi modul de guvernare au rămas, însă, mult în urma acestor schimbări sociale şi economice. Cu toate acestea, scleroza din ce în ce mai frustrantă a administraţiei centrale italiene, creşterea interesului pentru planificarea regională şi deplasarea către stânga a politicii naţionale s-au conjugat şi au ridicat din nou problema guvernării regionale. În februarie 1968, în ciuda tergiversărilor conservatorilor ostili, rezistenţă care a bătut toate recordurile, parlamentul a adoptat o lege care aproba mecanismul electoral pentru regiunile obişnuite. Doi ani mai târziu a fost aprobată o lege privind finanţele regionale, care permitea alegerea, în iunie 1970, a primelor consilii regionale (compuse din 30 până la 80 de membri, în funcţie de populaţia regiunii). În următoarele luni, conform convenţiilor sistemului parlamentar italian al dominanţei partidelor, fiecare consiliu a ales un preşedinte regional

și a învestit un cabinet (*giunta*) ; a fost conceput și un „statut" al regiunilor, care stipula organizarea, procedurile și aria de jurisdicție a acestora, conform Constituției și a legislației naționale în vigoare.

Susținătorii instituțiilor au enunțat apoi o mare varietate de obiective. Populiștii susțineau că guvernarea regională va ridica nivelul *democrației*, încurajând participarea și sensibilitatea cetățenilor la nevoile locale. Moderații spuneau că descentralizarea va spori *eficiența administrativă*. Cei din Sud credeau că guvernarea regională va accelera *dezvoltarea economică și socială*, reducând inegalitățile dintre regiuni. *Autonomia regională* era atractivă pentru orice grup care rămânea în afara politicii naționale – comuniștii la mijlocul acestui secol, catolicii cu câteva zeci de ani mai devreme. Tehnocrații progresiști argumentau că împărțirea pe regiuni era necesară pentru o *planificare socio-economică* rațională și putea duce la „un nou mod de a face politică", mai pragmatic decât tradiționalul stil ideologic italian.

Partizanii regionalismului credeau în puterea schimbării instituționale de a reforma politica. Ei vedeau destinul noilor guverne într-o manieră mesianică : „crearea guvernelor regionale, autonome din punct de vedere politic, va determina o reînnoire socială și politică radicală a țării"[17]. Prima serie de interviuri pe care le-am luat consilierilor proaspăt aleși în 1970 arată că aceștia erau plini de speranță și de entuziasm. Optimiști cu privire la viitorul reformei, ei considerau că regiunile pot constitui o concurență serioasă față de autoritatea centrală. Erau anii de idealism și euforie ai regionaliștilor italieni.

Însă lupta pentru asigurarea unei baze și a unei autorități adecvate pentru noile regiuni se afla doar la început. Au mai fost necesari încă doi ani pentru ca autoritatea centrală să emită decretele ce consfințeau transferul de putere, fonduri și personal către regiuni, astfel că noile guverne n-au început să funcționeze efectiv decât la 1 aprilie 1972. Mai rău, în 1972, la nivel regional, decretele au fost etichetate drept total inadecvate de către reprezentanții celor mai multe partide, de către public, dar și de către oficialii regionali înșiși. În acești primi ani, alianța națională a politicienilor conservatori, birocrația puternică și sistemul judiciar dominat de tradiție au făcut ca regiunilor să le fie impuse numeroase constrângeri legale, administrative și fiscale. Autoritatea centrală și-a păstrat puterea generală de „direcționare și coordonare" a chestiunilor regionale și nu s-a sfiit niciodată să uzeze de ea. De exemplu, cam un sfert din propunerile legislative ale regiunilor în prima legislatură au fost blocate de administrația centrală. Mai mult, guvernul central a ținut strânse baierele pungii în privința finanțelor locale. Prognozele privind cheltuielile publice lansate în 1972 prevedeau o virtuală

plafonare a alocaţiilor către regiuni pentru următorii trei ani, în timp ce cheltuielile birocraţiei centrale urmau să crească cu 20%. Euforia s-a transformat în consternare şi furie atunci când regionaliştii şi-au dat seama că pentru o schimbare reală nu se poate evita o bătălie politică cu centrul.

Conduse de guvernele regionale ale Lombardiei (dominat de democrat-creştinii progresişti) şi Emiliei-Romagna (controlat de comunişti) şi încurajate de înclinarea spre stânga a politicii naţionale în 1974-1975, forţele regionaliste au reluat atacul. Presa, care simpatiza cu această mişcare, a contribuit la obţinerea unui sprijin „la bază", din partea grupurilor de interes regional şi a opiniei publice. Guvernele regionale de diferite orientări – din nord sau din sud, roşii sau albe – şi-au unit forţele în aşa-numitul „front regionalist". Această coaliţie a fost întărită şi prin sprijinul noilor organisme centrale, create de reforma iniţială, anume Ministerul pentru regiuni şi Comisia interparlamentară pentru regiuni. Schimbarea instituţională îşi croia de-acum singură drumul.

În iulie 1975, imediat după puternica întoarcere spre stânga din al doilea tur al alegerilor regionale, regionaliştii au reuşit să treacă prin Parlament legea 382, care autoriza descentralizarea unor noi funcţii importante în favoarea regiunilor. Pentru a pregăti terenul în vederea deciziilor ulterioare şi pentru a anihila o posibilă rezistenţă din partea birocraţiei centrale, legea 382 impunea guvernului să supună aprobării Parlamentului decretele ce urmau să reglementeze aplicarea ei. Pregătirea acestor decrete a mai necesitat încă doi ani de negocieri intense şi adesea violente între guvernul central, autorităţile regionale şi comisia parlamentară pentru regiuni, dar şi între principalele partide politice. Interviurile din 1976 îi găsesc pe interlocutorii noştri mai puţin încrezători în abilitatea regiunilor de a-şi impune autonomia. Conflictul dintre centru şi periferie se acutizase, iar controlul central devenise mai strict decât în urmă cu şase ani. Optimismul primilor ani, privitor la capacitatea noilor instituţii de a rezolva problemele sociale şi economice urgente, devenise mult mai rezervat şi toată lumea era înclinată să dea vina pe Roma. Evident că cererile de autonomie urcaseră mult mai sus în clasamentul priorităţilor lor politice.

Ca peste tot când e vorba de relaţii interguvernamentale, jocul dintre centru şi periferie se desfăşura sub două forme diferite, dar legate una de alta, forme pe care le vom numi „unu contra unu" şi, respectiv, „toţi contra unu". „Unu contra unu" înseamnă că o regiune încearcă de una singură să evite sau să atenueze controlul central asupra deciziilor ei specifice. „Toţi contra unu" înseamnă că guvernele regionale luptă împreună pentru a modifica regulile jocului „unu contra unu", urmărind să-şi sporească resursele de negociere. În primii ani, jocurile „unu contra unu" se terminau

cel mai adesea în favoarea autorității centrale. Toată lumea era de acord că relațiile dintre centru și periferie au fost în această perioadă formale, antagoniste și neproductive.

Dar, dacă ciocnirile unu contra unu favorizau centrul, lupta toți contra unu a ajuns la un punct mai favorabil regiunilor. După o lungă serie de întâlniri la nivel înalt între reprezentanții partidelor importante, în iunie și iulie 1977, s-a ajuns la un acord asupra unui pachet de legi (așa-numitele 616 decrete), care dislocau și transferau către regiuni 20.000 de oficii ale administrației centrale, incluzând părți substanțiale din câteva ministere (Agricultura, de exemplu), precum și sute de agenții sociale cvasipublice. Regiunilor le-a fost delegată o autoritate legislativă cuprinzătoare în câteva domenii importante, incluzând serviciile sociale și planificarea teritorială. Prevederile fiscale ale celor 616 decrete au pus la dispoziția regiunilor cam un sfert, după unele estimări chiar o treime din bugetul național, incluzând aici responsabilitatea deplină pentru spitale și sistemul medico-sanitar. Până în 1989, doar acestui sector îi erau alocate mai mult de jumătate din cheltuielile regiunii (și, așa cum se întâmplă peste tot cu politica sanitară, mult mai mult de jumătate din durerile de cap ale administrației).

Această victorie a regionaliștilor a survenit în parte și datorită unor raționamente de politică națională. Supremația Partidului Democrat Creștin (PDC) era amenințată de comuniști (PCI), a căror stea era în urcare rapidă în anii '70. Sprijiniți de socialiști și de aripa de stânga din PDC, PCI a exercitat presiuni puternice pentru continuarea descentralizării în favoarea regiunilor. Cele 616 decrete au reprezentat o concesie făcută de prim-ministrul democrat-creștin, Giulio Andreotti, pentru a-și asigura în continuare sprijinul comuniștilor față de guvernul său. Dar la fel de important este și faptul că existența autorităților regionale, alese în mod direct, crea presiuni politice puternice pentru o descentralizare efectivă. Frontul regionalist învingător încorpora forțe eliberate și uneori chiar create de reforma inițială.

Devoluția este prin definiție un proces de negociere, nu doar un act juridic. Cadrul legal și constituțional, cadrul administrativ (controlul, delegarea puterilor, modelele de personal ș.a.m.d.) și finanțele sunt resurse-cheie în jocul actual și rezultate ale jocurilor anterioare. În viziunea liderilor regionali, principalul atu de negociere al autorității centrale era deținerea controlului asupra fondurilor și asupra delegării autorității formale – adică banii și normele. Liderii regiunilor bogate și mai ambițioase din Nord erau preocupați mai mult de norme, în timp ce Sudul era mai îngrijorat în privința banilor.

În fața recalcitranței centrale, întărită de controlul centrului asupra legilor, normelor și banilor, regiunile și-au îndreptat atenția spre resurse

politice mai puțin formale. Ele se bazau pe solidaritatea interregională și pe sprijinul „de jos" al grupurilor de interese locale și regionale, al presei și al opiniei publice. Cei din Sud uzau mai mult de strategii „verticale", cum ar fi petițiile particulare către liderii naționali favorabili, în timp ce cei din Nord erau gata să pună în mișcare un mare front regionalist printr-o acțiune colectivă „orizontală". (Această distincție între politica verticală a Sudului și cea orizontală a Nordului va reveni adesea, sub diferite forme, pe parcursul acestei cărți). Momentul culminant al confruntării cu autoritățile centrale a fost provocat în primul rând de cei din Nord. Așa cum vom vedea ulterior în acest capitol, pe la mijlocul anilor '70, votanții și liderii comunitari, atât din Nord, cât și din Sud, au început să susțină cu îndârjire principiul reformei regionale, chiar dacă priveau cu un ochi critic acțiunile curente ale propriilor guverne regionale. Impulsul politic al devoluției se susținea acum prin el însuși.

Cele 616 decrete reflectau victoria regiunilor în lupta decisivă pe care o duseseră pentru a-și impune propria autoritate formală. Însă lupta mai puțin dramatică, dar mai epuizantă, pentru exercitarea noilor puteri și pentru cheltuirea sumelor alocate abia urma. Victoria „toți contra unu" a regiunilor fusese suficient de convingătoare, așa încât acum nu mai puteau arunca vina pe autoritatea centrală pentru propriile eșecuri. Cu înțelepciunea târzie a celui pățit, un lider regional spunea în 1981: „Ne-au aruncat în apă, în speranța că vom înota". Un personaj important în birocrația de la Roma folosea o imagine mai cinică, dar poate mai veridică: „Prin decretele din 1977, le-am dat în sfârșit regiunilor destule funii pentru a se putea spânzura".

Schimbările la vârf în câteva regiuni importante, în timpul celei de-a doua legislaturi (1975-1980), spun destule despre provocările mereu diferite cu care se confruntau regiunile. Liderii charismatici, precum Piero Bassetti, președintele democrat-creștin al Lombardiei, Guido Fanti, președintele comunist al Emiliei-Romagna și Lelio Lagorio, președintele socialist al Toscanei, au depășit și au părăsit scena politică regională, fiind înlocuiți cu manageri mai prozaici.

Noua distribuție a autorității între centru și regiuni era încă departe de un sistem federal. Mare parte dintre fondurile regiunilor proveneau de la centru, iar autoritatea centrală își menținea dreptul de veto asupra legislației regionale. Însă regiunile erau acum mai puternice decât fuseseră vreodată structurile locale în Italia unificată. Autoritatea legislativă a regiunilor cuprindea arii ca sănătatea, locuințele, planificarea urbană, agricultura, lucrările publice și unele domenii ale educației. În plus, regiunile au cerut și au obținut jurisdicția asupra planificării structurale, economice și teritoriale.

Activitățile cu bătaie lungă ale *Cassa per Mezzogiorno* (Fondul pentru Sud), cărora li se datorează investițiile publice masive din sud, erau tot mai mult supuse controlului autorităților regionale.

> De-acum înainte, regiunile, sau municipalitățile sub supravegherea regiunilor, își vor putea înființa și dota cu personal propriile agenții specializate pentru asistență socială, își vor putea aplica propriile planuri pentru fermieri și meșteșugari și își vor putea organiza propriile cooperative și cămine pentru copii. Își vor controla singure dezvoltarea regională și planurile de utilizare a pământului ; vor putea prelua Camerele de Comerț... Și poate cel mai important este că le va reveni sarcina vitală a „protejării moralei publice" – adică vor avea puterea de a emite licențe proprietarilor de restaurante sau de magazine, șoferilor de taxi, deținătorilor de arme și altele asemenea. Acestea sunt puteri reale de conducere și de menținere a ordinii publice. Iată, în sfârșit, o revoluție în modul de guvernare[18].

Responsabilitatea pentru multe dintre aspectele guvernării care ating în mod direct viața italianului de rând – aspecte esențiale, la care guvernele naționale succesive nu reușiseră să facă față – treceau acum în mâinile conducerii regionale.

O măsură practică a importanței guvernelor regionale este dată de resursele de care ele dispuneau în acel moment. Zeci de mii de posturi administrative au fost create pentru a servi noile guverne și, în timpul valurilor succesive ale descentralizării de la începutul anilor '70, mii de angajați din birocrația centrală au fost transferați către regiuni. În aprilie 1981, numărul personalului administrativ din cele 15 regiuni obișnuite se ridica la 46.274, creșterea din cei cinci ani precedenți fiind de 76%. (Cele cinci regiuni speciale au angajat și ele alte 29.383 de persoane.)[19]

Fondurile totale alocate regiunilor au crescut exponențial în anii '70 și '80, de la aproape un miliard de dolari în 1973 la aproximativ 9 miliarde în 1976, 22 miliarde în 1979 și peste 65 miliarde în 1989, cea mai mare parte a lor provenind de la guvernul central sub forma transferurilor în scopuri generale sau speciale[20] (profilul cheltuielilor din 1989 este prezentat în tabelul 2.1). Pe la începutul anilor '90, aproape a zecea parte din produsul intern brut al Italiei era cheltuit de către guvernele regionale, doar cu puțin sub procentajul aferent statelor americane. De la organizarea care exista doar pe hârtie cu nici 15 ani în urmă, regiunile ajunseseră să controleze sume foarte mari de bani Într-adevăr, în cea mai mare parte a perioadei '70 – '80, fondurile necheltuite se reportau de la un an fiscal la altul, împrăștiindu-se peste tot, în funcție de măsura în care resursele alocate regiunilor depășeau capacitatea lor administrativă, încă neconsolidată.

Tabelul 2.1 – *Cheltuielile regionale italiene (pe sectoare), 1989*

	Cont curent[a]	*Cont de capital*[a]	*Total*[a]	*Total*[b]	%
Sănătate	48779,2	2269,7	5108,9	37208	56,3%
Agricultură	2004,3	4895,7	6900,0	5029	7,6%
Transport	4561,7	1646,9	6208,6	4525	6,8%
Administraţie generală	4874,6	1059,0	5933,6	4325	6,5%
Locuinţe/lucrări publice	121,7	5149,4	5271,1	3842	5,8%
Educaţie	2232,4	385,4	2617,8	1908	2,9%
Mediu	340,6	1863,7	2204,3	1607	2,4%
Asistenţă socială	1364,4	539,0	1903,4	1387	2,1%
Industrie/meşteşuguri	282,6	1513,9	1796,5	1309	2,0%
Comerţ/turism	447,5	896,4	1343,9	980	1,5%
Cultură	429,4	386,0	815,4	594	0,9%
Serviciu datorii	0,0	622,7	622,7	454	0,7%
Altele	1711,2	2262,9	3974,1	2897	4,4%
Total cheltuieli	67149,6	23490,7	90640,3	66064	100,0%

[a] Totalul în miliarde de lire.
[b] Totalul în milioane USD.

Pe lângă stabilirea organizării şi a procedurilor pentru noua instituţie, principala preocupare a legislaţiei regionale în primii ani fusese distribuirea fondurilor sub formă de credite pentru cooperativele agricole, burse pentru studenţi, ajutoare pentru handicapaţi, subvenţii pentru transportul interurban, pentru La Scala milaneză ş.a.m.d. Urmărind să obţină sprijinul populaţiei, dar lipsindu-le infrastructura administrativă necesară şi adesea chiar autoritatea legală pentru a duce la bun sfârşit reforme sociale substanţiale, multe regiuni au desfăşurat ele însele politici distributive – adesea în acele forme dezagregate pe care italienii le numesc *leggine* (legi mărunte) şi *interventi a pioggia* (proiecte împrăştiate fără discernământ prin regiuni).

Pe de altă parte, unele regiuni au introdus într-adevăr reforme de fond în domenii precum planificarea urbană, protecţia mediului sau haoticele servicii sociale şi de sănătate din Italia. Structura organizaţională de bază a viitoarei reforme naţionale a sistemului de sănătate şi a asistenţei sociale – „unitatea locală pentru sănătate şi servicii sociale" – a fost experimentată mai întâi în anumite regiuni. Cei mai mulţi specialişti sunt de acord că planificarea urbană s-a îmbunătăţit simţitor după ce responsabilitatea acesteia a fost transferată de la centru către regiuni. În anumite domenii „noi" ale politicilor publice, cum ar fi energia şi mediul, unele regiuni au suplinit golul lăsat de greoii miniştri de la Roma, care se adaptaseră extrem de lent la cererile publice şi la nevoile sociale în schimbare. Dacă abilitarea

legislativă a regiunilor a depășit puterea lor administrativă – aceasta este o problemă importantă și ne vom întoarce la ea pe parcursul următoarelor capitole. Însă, bine sau rău, multe domenii ale politicii interne italiene erau acum regionalizate. Guvernul regional începuse, ca să-l citățm pe Max Weber, „o sfredelire lentă, dar puternică a zidurilor groase"[21].

Elita politică regională: „Un nou mod de a face politică"

În cele două decenii de după 1970, în Italia, regulile jocului guvernării s-au schimbat. Trebuie să vedem acum ce efect au avut schimbările instituționale asupra modului în care se face de fapt politica și asupra modului în care sunt guvernați italienii.

Montesquieu observa că, la nașterea unui nou corp politic, instituțiile se mulează după lideri, dar ulterior rolurile se inversează. Interacțiunea dintre schimbarea instituțională și elita politică este un capitol important al istoriei experimentului regional italian.

În timpul dezbaterii de dinaintea instituirii regiunilor, unele voci critice prevesteau că partidele vor umple consiliile cu „stele căzătoare", cu activiști uzați. Pe de altă parte, câțiva regionaliști utopici prevăzuseră nașterea din glia regiunilor a unui nou grup de proaspeți cetățeni-politicieni. Până la urmă, nici una dintre previziuni nu s-a adeverit. Încă de la început, noile consilii au fost compuse din politicieni profesioniști, ambițioși, dornici de promovare și bine pregătiți[22].

În momentul alegerilor, media de vârstă a consilierilor era de 45 de ani și presupunea cam un sfert de secol de implicare efectivă în treburi de partid. Consilierii erau ceva mai tineri și mai puțin experimentați decât membrii parlamentului național, deși în unele privințe profilul consilierului regional era mai apropiat de cel al unui deputat decât al unui consilier local. În fapt, cel puțin 20% din totalul consilierilor regionali dintre 1970 și 1985 (și mai mult de o treime din cei care deținiseră un post de conducere în regiune) au obținut un loc în parlamentul național[23]. În ierarhia politică italiană, postul de consilier regional devenise un pas important, marcând trecerea de la statutul de amator la cel de politician profesionist.

Noua elită politică regională se compunea în principal din bărbați ridicați prin propriile puteri. (Mai puțin de 5% dintre consilierii regionali erau femei; indiferent de accesibilitatea sa din alte perspective, consiliul

regional, ca toată politica italiană în general, rămânea dominat de bărbaţi). Originile sociale ale consilierilor erau mai modeste decât cele ale deputaţilor, dar mai bune decât cele ale consilierilor municipali. Cu o singură excepţie, legiuitorii regionali proveneau din oraşele sau satele respectivei regiuni[24]. Aproximativ 35-40% dintre consilierii regionali erau fii de muncitori, meşteşugari sau fermieri, dar doar 15-20% dintre ei aveau asemenea profesii. Mai mult de jumătate dintre părinţii de sex masculin ai consilierilor nu aveau decât şcoala elementară şi doar 10-15% aveau studii superioare. Totuşi, majoritatea covârşitoare a consilierilor (77%, în 1989) urmaseră cursuri universitare, ceea ce se apropie de media deputaţilor din parlamentul naţional şi este aproape dublu faţă de media consilierilor locali.

Consilierii regionali erau politicieni pregătiţi, cu o îndelungată experienţă în guvernarea locală şi afacerile de partid. Peste trei sferturi avuseseră un birou electoral şi mai mult de patru cincimi deţinuseră un post important de conducere în partidul lor politic. Consiliul local rămânea o rampă importantă de lansare către consiliul regional, din moment ce două treimi din totalul consilierilor regionali făcuseră parte anterior din consiliile locale. De-a lungul primelor două decenii de guvernare regională, regiunea însăşi ajunsese să înlocuiască provincia (unitatea administrativă situată între regiune şi localitate), ca treaptă esenţială în ierarhia politică italiană. Între 1970 şi 1989, numărul consilierilor regionali care deţinuseră funcţii la nivelul provinciilor a scăzut de la 45% la 20%, iar numărul celor care fuseseră sau erau lideri provinciali de partid a scăzut de la 82% la 65%. În contrast, numărul consilierilor care avuseseră (sau aveau) un post important în organizaţia regională de partid a crescut de la 26% în 1970 la 59% în 1989. Această tendinţă în traseele carierelor reflectă „regionalizarea" continuă (deşi încă incompletă) a organizaţiilor italiene de partid şi oferă dovezile de pornire în ceea ce priveşte emergenţa unui *cursus honorem* politic regional distinctiv.

Consilierul regional a ajuns treptat să-şi vadă rolul ca pe o slujbă în toată regula, ceea ce reprezintă un indicator al creşterii instituţionalizării[25]. Numărul consilierilor care continuau să aibă şi alte ocupaţii, pe lângă postul din forul regional, a scăzut de la 69% în 1970 la 45% în 1989. Consiliul regional a devenit o arenă consacrată politicienilor profesionişti[26]. Primul test pentru orice instituţie nouă este ca ea să înglobeze aspiraţiile şi să stârnească ambiţiile unor politicieni serioşi. Instituţiile regionale italiene au trecut cu bine de acest obstacol major.

Încă mai relevant este faptul că guvernarea regională a schimbat ceva în cultura politică a elitei. Cea mai izbitoare metamorfoză a politicii regionale, care reiese din convorbirile repetate pe care le-am avut cu lideri

comunitari și consilieri, este depolarizarea ideologică frapantă, combinată cu o puternică înclinație spre o abordare mai pragmatică a chestiunilor publice.

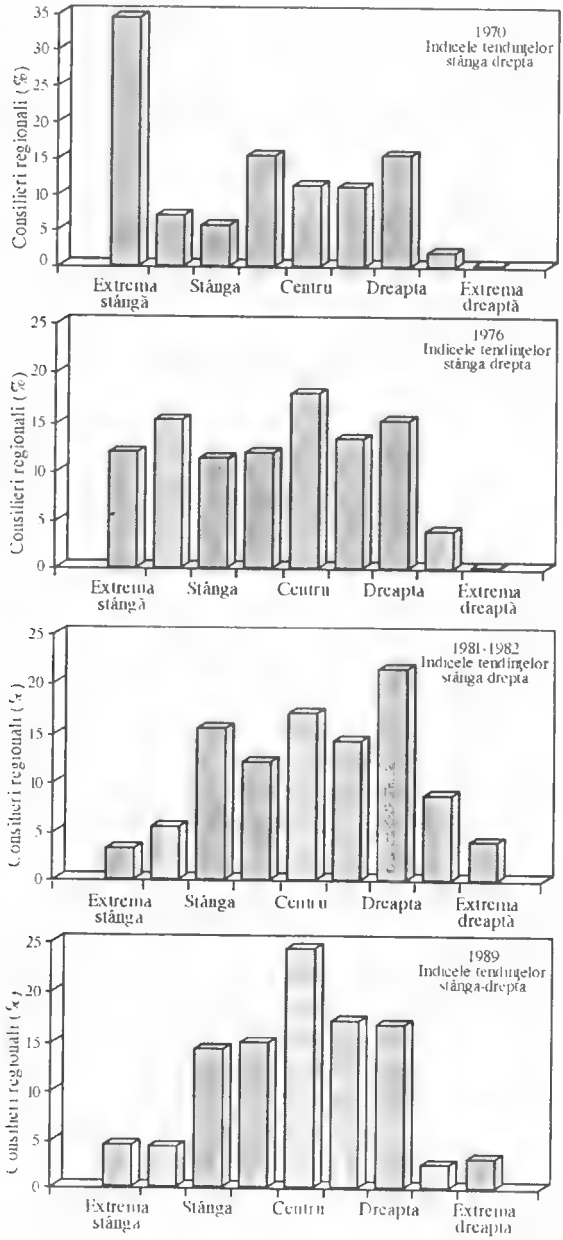
Depolarizarea ideologică se datorează în primul rând convergenței către dreapta a punctelor de vedere privitoare la problemele controversate, stimulată de puternica tendință spre moderație a comuniștilor și a celorlalți politicieni de stânga. Proporția celor din stânga eșichierului politic (PCI, PSI și alte grupuri minore de aceeași orientare) care susțineau, de exemplu, că „capitalismul reprezintă o amenințare pentru Italia" a scăzut brusc și iremediabil de la 97% în 1970 la 76% în 1976, apoi la 54% în 1981-1982 și la 28% în 1989[27]. Pe de altă parte, cu privire la aceasta și la o largă varietate de probleme similare, tendința conservatoare a democrat-creștinilor și a altor partide de centru-dreapta devenise mai moderată și mai șovăitoare. Proporția celor de centru și dreapta care credeau, de pildă, că „sindicatele au prea multă putere în Italia" a oscilat între 67% în 1970, 74% în 1976, 86% în 1981-1982 și iarăși 65% în 1989. Drept urmare, distanța dintre partidele de stânga și cele de dreapta s-a micșorat simțitor între 1970 și 1989.

Efectul acestor schimbări este sintetizat în figura 2.1, care prezintă distribuția politicienilor într-un *Indice al tendințelor stânga-dreapta*, bazat pe întrebări despre capitalism, puterea sindicatelor, divorț și grevele din sectorul public (componentele *Indicelui tendințelor stânga-dreapta* sunt detaliate în tabelul 2.2). În 1970, vederile acestor politicieni se înscriau într-o polaritate clasică bimodală, înclinată către extrema stângă. Șase ani mai târziu, distribuția rămăsese bimodală, dar distanța dintre moduri se micșorase. Prin 1981-1982, centrul de greutate se deplasa în continuare spre dreapta, așa că distribuția, deși nu chiar atât de polarizată, era încă largă. În 1989, pendulul s-a îndreptat iar spre centru, așa că distribuția a devenit arhetipic „normală", având modul în centru și distanța dintre stânga și dreapta mai mică decât cu două decenii înainte[28].

Tabelul 2.3 prezintă același lucru într-o formă puțin diferită, punând în evidență declinul pronunțat al proporției consilierilor cu poziții clare de extremă dreaptă sau stângă în *Indicele tendințelor*; ponderea extremiștilor a scăzut de la 42% în 1970 la doar 14% în 1989. Primii douăzeci de ani ai noilor instituții demonstrează o tendință centripetă puternică și fermă în ceea ce privește politica regională.

Din moment ce prăpastia ideologică s-a micșorat, toleranța dintre liniile de partid a crescut. În fiecare etapă a cercetării noastre, am cerut tuturor politicienilor să-și exprime simpatia sau antipatia față de diversele partide politice, așezându-le pe un „termometru al sentimentelor" de la 0 (antipatie

Figura 2.1 – *Depolarizarea stânga-dreapta, 1970-1989*



Tabelul 2.2 – *Componentele Indicelui tendințelor stânga-dreapta*

1. În ceea ce privește distribuția veniturilor, muncitorii sunt cu adevărat într o postură nefavorabilă (acord).
2. Sindicatele au prea multă putere în Italia (dezacord).
3. Instituția divorțului este în Italia un semn de progres (acord).
4. În serviciile publice (de exemplu : gaze, transport), dreptul la grevă trebuie limitat (dezacord).
5. Capitalismul reprezintă o amenințare pentru Italia (acord).

Notă: S-a răspuns „total de acord", „întru câtva de acord", „întru câtva în dezacord" sau „în total dezacord" cu privire la fiecare enunț. *Indicele* este aditiv față de toate cele cinci enunțuri. Scorul a fost inversat pentru enunțurile 2 și 4 pentru a asigura alinierea stânga-dreapta.

Tabelul 2.3 – *Depolarizarea consilierilor regionali, 1970-1989*

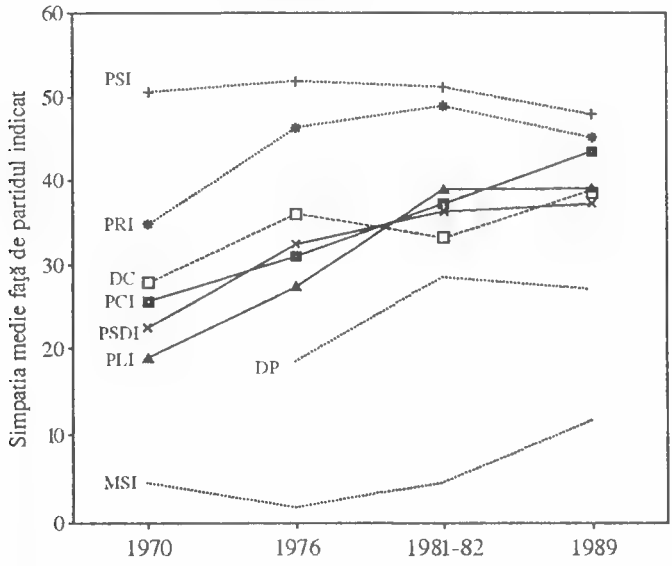
	Procentaj			
	1970	*1976*	*1981-1982*	*1989*
Extremiști	42	31	21	14
Moderați	58	69	79	86
	100	100	100	100
(Numărul)	(72)	(154)	(151)	(166)

Notă: Extremismul și moderația sunt apreciate cu scoruri în *Indicele* stânga-dreapta. Scorurile din cele patru categorii „periferice" ale figurii 2.1 (două la extrema stângă și două la extrema dreaptă) înseamnă „extremist", iar scorurile din cele cinci categorii „de mijloc", „moderat". *Indicele* și punctele de întretăiere rămân constante pe parcursul tuturor celor patru valuri de interviuri.

totală) până la 100 (simpatie totală). Figura 2.2 arată oscilațiile scorurilor simpatiei date fiecărui partid de politicienii adverși. Rezultatul demonstrează o înclinație clară spre acceptarea reciprocă între mai toate partidele. Media simpatiei nutrite de non-comuniști față de Partidul Comunist Italian, de exemplu, a crescut de la 26 în 1970 la 44 în 1989, în timp ce cea față de democrat-creștini din partea consilierilor altor partide a crescut de la 28 în 1970 la 39 în 1989. Doar Mișcarea Socială Italiană, neofascistă (și, într-o măsură mai mică, extrema stângă a Democrației Proletare) au rămas ostracizate de restul elitei politice, dar chiar și această repulsie a devenit mai puțin profundă la sfârșitul anilor '80 decât era în 1970.

În principiu, toate aceste scoruri rămân în jumătatea de jos a scalei simpatie-antipatie, pentru că nu ne putem aștepta ca niște politicieni dintr-un

Figura 2.2 – *Simpatia față de oponenții politici în rândurile consilierilor regionali, 1970-1989*



PSI: Partidul Socialist Italian
PRI: Partidul Republican Italian
DC: Democrația Creștină
PCI: Partidul Comunist Italian
PSDI: Partidul Social Democrat Italian
PLI: Partidul Liberal Italian
DP: Democrația proletară
MSI: Mișcarea Socială Italiană

sistem concurențial să-și exprime o afecțiune profundă față de adversari. Simpatia față de partidele adverse (chiar față de Partidul Socialist Italian, relativ bine văzut) pare limitată la un plafon al neutralității, de 50-50. Cu toate acestea, în timpul primelor două decenii ale experimentului regional, tensiunile puternice care caracterizau în mod tradițional politica partidelor italiene s-au aplanat și au fost înlocuite de un respect reciproc din ce în ce mai vizibil.

Atenuarea partizanatului între elitele politice regionale nu oglindea pur și simplu schimbările mai ample din societatea italiană. Cercetările noastre paralele asupra publicului larg au arătat că la sfârșitul anilor '70, în timp ce relațiile interpartide la nivelul elitelor politice regionale se încălzeau, în

realitate ostilitatea partizană a votanților obișnuiți creștea. În anii '80, spiritul partizan de la nivelul maselor a început să-și piardă din forță. Această evoluție în timp confirmă interpretarea conform căreia depolarizarea politicii italiene a fost condusă de elite, deși ar fi necesară o cercetare ulterioară, care să verifice ipoteza în detaliu. În orice caz, în perioada de început a guvernării regionale, consilierii nou aleși ai diferitelor partide erau mai ostili unii față de alții decât erau simpatizanții respectivelor partide. Două decenii mai târziu, această situație s-a inversat complet, astfel încât relațiile dintre partide au devenit mult mai deschise și mai tolerante din partea politicienilor regionali decât din partea votanților partizani[29].

Tabelul 2.4 – *Tendințele culturii politice a elitelor, 1970-1989*

Afirmații cu care consilierii sunt de acord	*Procentajul celor care sunt de acord*			
	1970	*1976*	*1981-1982*	*1989*
Este esențial ca, în problemele sociale și economice contemporane, considerațiile tehnice să cântărească mai mult decât cele politice.	28	43	64	63
A ajunge la o înțelegere cu un adversar politic este periculos, pentru că aceasta duce de obicei la trădarea taberei proprii.	50	35	34	29
În general, în controversele politice trebuie evitate pozițiile extreme, pentru că soluția potrivită se află de obicei la mijloc.	57	72	70	70
În ultimă instanță, loialitatea față de cetățeni este mai importantă decât loialitatea față de propriul partid.	68	72	84	94
(Numărul aproximativ)	(77)	(158)	(154)	(171)

O consecință importantă a acestor tendințe ale politicii regionale este aceea că obținerea unui acord în privința chestiunilor practice nu se mai lovește atât de mult de ostilitatea de tip partizan. Această concluzie este întărită și de faptul că stilul ideologic al politicii s-a atenuat treptat de-a lungul acestor douăzeci de ani. Politicienii regionali nu mai percepeau lumea doar în alb și negru, ci și în tente de gri mai nuanțate (și mai negociabile).

Tabelul 2.4 arată cum s-a transformat cultura politică a consilierilor regionali între 1970 și 1989. Proporția consilierilor care erau de acord că „este esențial ca, în problemele economice și sociale contemporane, considerentele tehnice să cântărească mai mult decât cele politice" a crescut de

la 28% în 1970 la 63% în 1989. Proporţia celor care credeau că „a ajunge la o înţelegere cu un adversar politic este periculos, pentru că aceasta duce de obicei la trădarea taberei proprii" a scăzut de la 50% în 1970 la 29% în 1989. Numărul celor care îndemnau la moderaţie, considerând că „în general, în controversele politice trebuie să se evite poziţiile extreme, pentru că soluţia potrivită se află, de obicei, la mijloc" a crescut de la 57% în 1970 la 70% în 1989. Proporţia celor care subscriau opiniei că „în ultimă instanţă, loialitatea faţă de cetăţeni este mai importantă decât loialitatea faţă de propriul partid" a crescut de la 68% în 1970 la 94% în 1989. Ideea de a pune loialitatea civică mai presus de loialitatea de partid s-a transformat, în aceşti ani, dintr-o propoziţie discutabilă într-un adevăr comun. O examinare mai atentă a schimbărilor de la an la an, prezentate în tabelul 2.4, sugerează că cea mai mare parte a metamorfozei culturii politice a elitei se încheiase la începutul anilor '80.

După mai puţin de zece ani, în care s-au făcut simţite efectele de purificare şi maturizare datorate implicării în guvernarea regională, intransigenţa ideologică a fost înlocuită de aprecierea virtuţilor compromisului şi a expertizei tehnice. Rugaţi să-şi caracterizeze regiunea pe o scală de la 1 la 5, ale cărei extreme erau „ideologic" şi „pragmatic", proporţia consilierilor care îşi descriau regiunea ca fiind clar ideologică a scăzut de la 26% în 1970 la 21% în 1976, 14% în 1981-1982 şi doar 10% în 1989. Pragmatismul nu mai era un epitet, ci un mod de lucru.

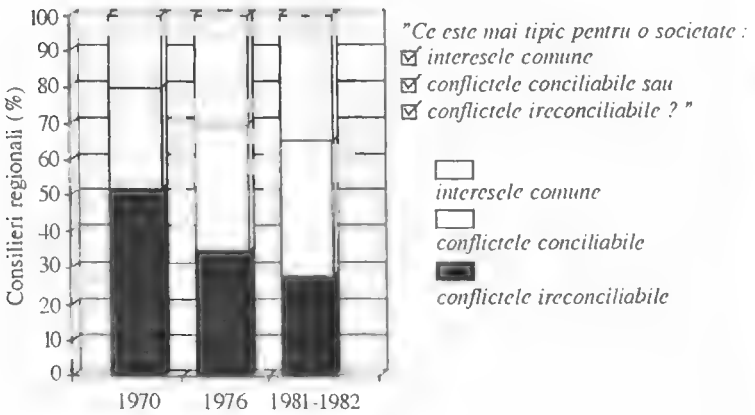
Compararea interviurilor deschise luate consilierilor în 1970, 1976 şi 1981-1982 relevă interesante schimbări în modul în care oamenii politici analizau problemele regionale, ca de exemplu serviciile sociale sau dezvoltarea economică[30]. În comparaţie cu prima rundă de convorbiri, în ultima perioadă consilierii îşi conturau analiza mai puţin în termeni de scopuri ultime şi mai mult în termeni de mijloace practice. Consilierii ajunseseră să-şi interpreteze rolul mai puţin ca „receptivi la" şi mai mult ca „responsabili pentru", mai puţin ca tribuni elocvenţi ai cauzei populare şi mai mult ca administratori competenţi ai interesului public. După zece ani de guvernare regională, liderii regionali deveniseră mai puţin teoretici şi utopici şi mai puţin preocupaţi de apărarea intereselor unor grupuri regionale particulare, pe socoteala altora. Mai importante au devenit chestiunile practice legate de administraţie, legislaţie şi finanţe. Consilierii vorbeau acum mai mult despre eficienţa prestării serviciilor şi despre investiţii în drumuri şi în formarea profesională şi mai puţin despre „capitalism" sau „socialism", „libertate" sau „exploatare".

Fără îndoială, această orientare era legată de intuiţia liderilor în privinţa priorităţilor instituţionale. Vorbind despre cele mai importante probleme cu care se confrunta guvernarea regională şi despre speranţele lor de viitor,

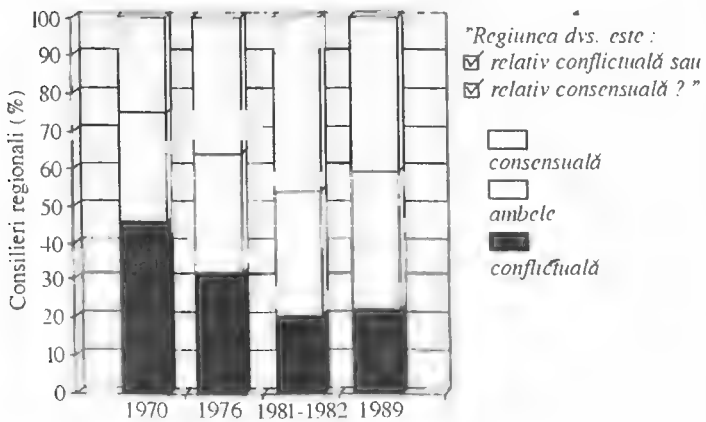
consilierii acordau mai puţină atenţie dreptăţii, egalităţii şi reformei sociale în anii '80 decât în anii '70. Ei se concentrau acum mai mult asupra reformelor administrative, politice şi procedurale. Autonomia legislativă şi eficienţa administrativă (sau, mai degrabă, ineficienţa administrativă) păreau mult mai importante în discuţiile lor din forul regional, în timp ce preocuparea pentru „reînnoirea socială radicală" a mesianicilor ani de început căzuse în desuetitudine.

Figura 2.3 – *Tendinţe în opiniile consilierilor cu privire la conflict*

Opiniile consilierilor regionali despre conflictul social şi despre interesele comune 1979-1981/1982



Opiniile consilierilor despre propria regiune, 1970 1989



Când au păşit întâia oară în camerele consiliului, noii legiuitori au adus cu ei o concepţie despre relaţiile politice şi sociale care era, în esenţă, una a sumei zero şi gravita în jurul ideii conform căreia conflictele sunt, în cele din urmă, ireconciliabile. Această viziune, avându-şi originile în luptele sociale şi ideologice care răscoliseră trecutul Italiei, predispunea consilierii la atitudini tranşante şi sabota colaborarea practică. Aceste perspective asupra conflictului social şi politic s-au transformat radical în primii zece ani ai experimentului regional. Figura 2.3 arată că, în timpul acestei perioade, insistenţa consilierilor asupra conflictului ireconciliabil s-a diminuat, devenind tot mai clară plasarea accentului pe consens.

În general, politica din arena regională este una temperată. De-a lungul acestor douăzeci de ani, cei mai mulţi dintre consilieri spuneau că pot avea încredere în colegii lor, chiar dacă se aflau în tabăra adversă. Aproximativ două treimi dintre ei considerau că adversarii ideologici pot ajunge la o înţelegere în ce priveşte problemele practice. Trei sferturi spuneau că activităţile consiliului pot fi caracterizate mai degrabă printr-un spirit de colaborare decât de adversitate, părere împărtăşită de marea majoritate a liderilor comunitari cu care am stat de vorbă.

Aceasta nu înseamnă, desigur, că toată lumea era de acord cu privire la toate problemele. În realitate, dezacordul asupra chestiunilor ce ţineau de politici specifice a devenit mai pregnant după 1977, când transferul autorităţii şi al resurselor dinspre guvernul central a dat liderilor, pentru prima oară, posibilitatea unor opţiuni reale şi, implicit, a unor puncte de dezacord. Controversele n-au încetat în politica regională, dar conflictul ca atare nu este incompatibil cu o bună guvernare (aşa cum vom vedea în capitolul 4). Cu toate acestea, contrar tradiţiei politicii italiene, consiliile regionale erau din ce în ce mai des caracterizate de un partizanat „deschis", şi nu de unul „închis". Pluralismul politicii de partid în regiuni nu mai era „pluralismul polarizat" asociat mult timp cu politica naţională italiană[31]. Liderii regionali au învăţat că poţi să nu fii de acord cu cineva, fără ca aceasta să te facă dezagreabil şi au mai învăţat să-şi respecte adversarii.

Volumul dovezilor este copleşitor: primele două decenii ale experimentului regional demonstrează o schimbare dramatică a climatului şi a culturii politice, o tendinţă de a depăşi conflictul ideologic în favoarea colaborării, extremismul în favoarea moderaţiei, dogmatismul în favoarea toleranţei, articularea intereselor în favoarea agregării lor şi reforma socială radicală în favoarea unei „bune guvernări".

Unii regionalişti deplângeau „dezamorsarea tensiunilor idealiste" şi avem o oarecare simpatie pentru nostalgia lor. Orientarea către simpla „competenţă", în dauna idealismului, poate duce, în timp, la o tehnocraţie

aridă, neinspirată și insensibilă[32]. Totuși, în contextul italian, credem că această orientare reprezintă un stadiu important în transformarea politicii acestei țări. Bună sau rea, „dezamorsarea tensiunilor idealiste" a făcut ca noii lideri regionali să-și propună ca sarcină construirea noilor instituții.

Cum a fost posibil ca, în acești douăzeci de ani, cultura politică a elitelor regionale să se modifice atât de mult? Explicarea acestor tendințe în cadrul unei viziuni cuprinzătoare asupra consiliilor regionale succesive nu este un lucru simplu. Totuși putem formula trei ipoteze mai importante[33]:

- *Înlocuirea pe cale electorală*. Poate că membrii cei mai agresivi ai consiliilor inițiale nu au fost realeși, fiind înlocuiți de moderați, care erau mai pe placul alegătorilor sau al celor care, din afara guvernului regional propriu-zis, distribuiau funcțiile în partide. Dacă așa stau lucrurile, starea de spirit nu se va fi schimbat, însă componența consiliilor, da. Putem verifica această ipoteză comparând consilierii noi aleși în 1975 și 1980 cu cei care au părăsit consiliile, în aceiași ani.
- *Politica națională*. Poate că schimbările pe care le-am observat în consiliile regionale reflectau o depolarizare a politicii naționale. Poate că politicienii italieni în general – nu doar cei implicați direct în guvernarea regională – au devenit mai de centru și mai pragmatici pe parcursul anilor '70 și '80. Așa cum am spus deja, această interpretare este pusă în cauză de faptul că polarizarea partizană a italienilor de rând nu s-a atenuat, ba chiar a devenit mai accentuată în această perioadă. Nu avem o dovadă comparabilă în mod direct a schimbării vederilor politicienilor la nivel național, dar putem susține această ipoteză pe baza comparării vederilor consilierilor nou aleși în 1975 și 1980 cu cele ale omologilor lor din 1970. Erau noi veniții mai moderați și am putea trage de aici concluzia că masa candidaților din rândul cărora fuseseră aleși era, la rândul ei, mai moderată?
- *Socializarea instituțională*. Poate că însăși implicarea într-un for regional a determinat trecerea aleșilor respectivi de la dogmatism ideologic la un pragmatism mai consensual. Dintre toate cele trei ipoteze, aceasta din urmă presupune că reforma instituțională ca atare a influențat decisiv politica regională, generând un mediu în care liderii politici să se înțeleagă între ei și să înțeleagă problemele practice ale regiunii lor. Cea mai relevantă probă în sprijinul acestei ipoteze provine din compararea vederilor pe care le aveau consilierii realeși în 1975 și 1980 cu *propriile lor vederi* din 1970.

Sondajele de tip panel din 1970, 1976 și 1981-1982, în cadrul cărora am intervievat de multe ori aceleași persoane, aduc o oarecare lumină asupra acestor ipoteze, deși chestiunea nu este lămurită definitiv[34]. Cercetarea

noastră, deşi elaborată, nu este un experiment pe deplin controlat ştiinţific. Deşi putem face o comparaţie „înainte-după" a consilierilor aleşi, nu avem un grup de control bine definit, format din oameni politici din afara instituţiei regionale. Cu toate acestea, pe baza datelor de care dispunem, putem stabili următoarele concluzii[35]:

- Înlocuirea pe cale electorală nu a contribuit practic deloc la ascensiunea moderaţiei în consiliile regionale. Consilierii nou aleşi nu erau, în general, mai moderaţi decât cei pe care îi înlocuiseră; mai mult chiar, noii veniţi erau uneori *mai puţin* moderaţi decât predecesorii lor. Înlocuirea tindea cel mai adesea să frâneze, nu să accelereze tendinţele spre moderaţie. Moderaţia nu a fost impusă instituţiei din afară, de către alegători sau de către cei care făceau nominalizările pentru posturi, în partide.
- Tendinţele de la nivel naţional, deşi uneori greu de distins de tendinţele specifice instituţiilor, par să fi avut o contribuţie mai modestă la acest proces. Valurile succesive de noi veniţi în consilii erau mai înclinate spre centru decât *fuseseră iniţial* predecesorii lor, dar mai puţin înclinate spre centru decât *deveniseră acum* predecesorii lor. Deşi nu se văd efecte majore la nivel naţional între 1970 şi 1976, datele noastre sugerează că depolarizarea generală s-a accelerat în următorii cinci ani şi a exercitat o influenţă mai semnificativă asupra politicilor regionale.
- Socializarea instituţională, adică convertirea titularilor individuali, a fost puternică şi ea poate explica în mare măsură tendinţa spre moderaţie. Aceste efecte instituţionale au fost mai puternice în timpul primilor ani de reformă, pentru că noii lideri regionali trebuiau în primul rând să se cunoască unii pe alţii şi să-şi cunoască problemele comune. Aceiaşi consilieri care îşi exprimau extremismul ideologic şi partizanatul total atunci când fuseseră aleşi prima oară, trecuseră la vederi mai moderate cinci sau zece ani mai târziu. Moderaţia crescândă, pe măsură ce se succedau consiliile, se concentra tocmai la nivelul celor ce-şi păstraseră locurile. Membrii generaţiei întemeietoare care supravieţuiseră până în cea de a treia legislatură (cam o treime din numărul iniţial) erau aceia care fuseseră la început printre cei mai extremişti şi mai dogmatici, dar care, în cel de-al treilea val de interviuri pe care le-am luat, se dovedesc a fi cât se poate de temperaţi şi de toleranţi. Cei mai îndârjiţi partizani din prima legislatură au fost cei care au supravieţuit cel mai mult timp în consilii şi, pe măsură ce deveneau tot mai profund implicaţi în viaţa instituţiei, au sfârşit prin a ceda efectelor ei moderatoare.

Concluzia cea mai rezonabilă care se poate trage pe baza acestor date fragile este că noua instituție regională a încurajat pragmatismul tolerant și cooperant al membrilor săi. În Italia anilor '70 și '80, schimbarea politică s-a produs atât în interiorul, cât și în afara camerelor consiliilor regionale, însă a fost mai rapidă și mai cuprinzătoare în interior, mai ales în timpul primilor ani. Politica italiană era caracterizată în mod tradițional prin dogmatism ideologic și partizanat închis[36]. Realitățile politice practice și imediate ale guvernării regionale au contribuit la schimbarea acestei orientări. Au fost ani de luptă cu provocările dificile ale făuririi unei noi organizații, ani care i-au învățat pe consilierii regionali virtuțile răbdării, spiritul practic și deprinderea de a fi rezonabili. Așa cum speraseră și susținătorii ei, reforma regională a determinat „un nou mod de a face politică".

Adâncirea autonomiei regionale

„Autonomia instituțiilor politice se poate aprecia după măsura în care acestea își au propriile interese și valori, distincte de cele ale altor forțe sociale"[37]. Sunt autoritățile regionale italiene instituționalizate în această accepțiune? Există tendința de a construi un sistem politic autentic regional, cu o identitate distinctă de cea a forțelor politice și sociale locale și naționale? Noile reguli au modificat ele balanța reală a puterii și a intereselor în politica și modul de guvernare italian?

Aceste întrebări sunt îndreptățite, din moment ce regiunile au fost, încă de la nașterea lor, prinse între forțele naționale și cele locale, ambele considerabile. După cum am văzut, regiunile erau în parte un produs derivat al politicii de partid la scară națională, iar politica regională continuă să fie influențată de climatul politic general. Pe de altă parte, prima generație de consilieri regionali erau puternic înrădăcinați în politica locală. În acești ani de început, nominalizările pentru consiliul regional erau controlate în mare măsură de organizațiile locale de partid, iar legăturile politice cele mai importante ale consilierilor erau la nivel local. La început, regiunile erau în principiu o creație națională dirijată de politicienii locali. Pentru ca autoritatea regională să devină o instituție însuflețită și puternică, nu doar o altă rubrică formală a listei italiene de instituții publice muribunde, ea trebuia să se îndepărteze de originile sale. Noii săi lideri trebuiau să-și câștige o mai mare independență față de stăpânii locali și naționali de altă dată.

Investigația noastră arată că autonomia și identitatea instituțională regională a căpătat contur mai ales după 1976. De exemplu, în fiecare etapă a cercetării noastre, a ' invitat consilierii și liderii comunitari să aprecieze

influența unei lungi liste de actori, de la notabilități locale la miniștri, de la organizații agricole la sindicate muncitorești, de la cercurile de afaceri la Biserică și de la președintele regiunii la birocrații locali. Judecând după răspunsurile lor, se poate vorbi de o tendință evidentă, anume ascensiunea executivului regional. Președintele regiunii, membrii cabinetului regional, liderii regionali de partid și administratorii regionali – toți au urcat în rang între 1970 și 1989. Prin contrast, aproape toate grupurile din afară și-au pierdut influența, indiferent de culoarea lor politică: agricultura, sindicatele, oamenii de afaceri, presa, Biserica, parlamentarii naționali și oficialii locali ai partidelor. Aceste sondări succesive pun în lumină o importantă schimbare în sensul predominanței oficialilor regionali, din ce în ce mai autonomi față de forțele din afară (deși nu total sustrași influenței acestora), exact în sensul lui Huntington. În cadrul democrației reprezentative, liderii noilor instituții au ajuns să aibă un control din ce în ce mai puternic asupra propriului lor destin[38].

Schimbările în structurile de putere în interiorul partidelor confirmă instituționalizarea politicii regionale. Am cerut părerea consilierilor în legătură cu influența liderilor de partid locali, regionali și naționali în trei privințe: nominalizările pentru consiliu, negocierile pentru formarea cabinetului regional și deciziile privitoare la legislația aflată în dezbaterea consiliului. În toate aceste privințe și efectiv în toate regiunile, puterea liderilor regionali a crescut constant din 1970 până în 1989, în timp ce puterea liderilor locali și naționali a scăzut (vezi figura 2.4).

Figura 2.4 – *Influența liderilor de partid în 3 arene, 1970-1989*

Influența asupra nominalizărilor pentru Consiliul regional

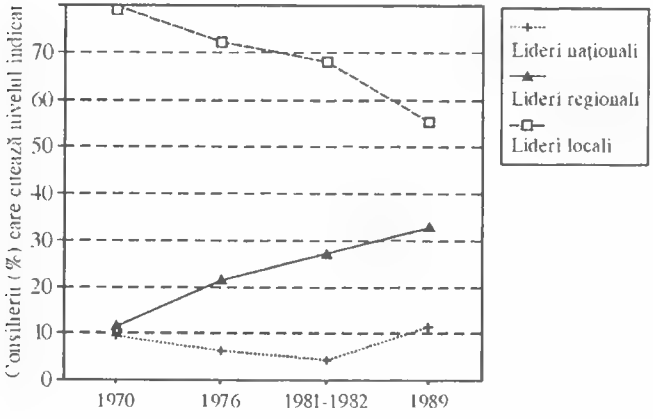
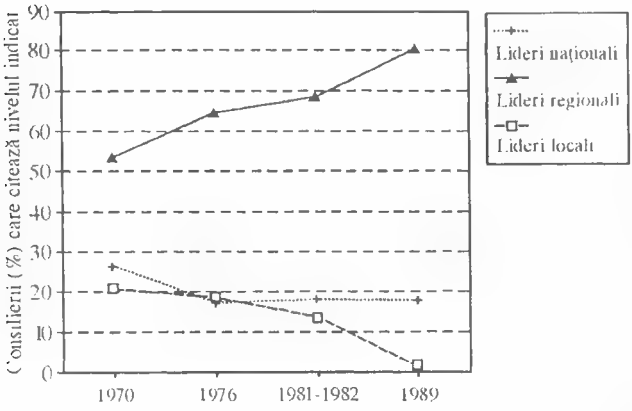


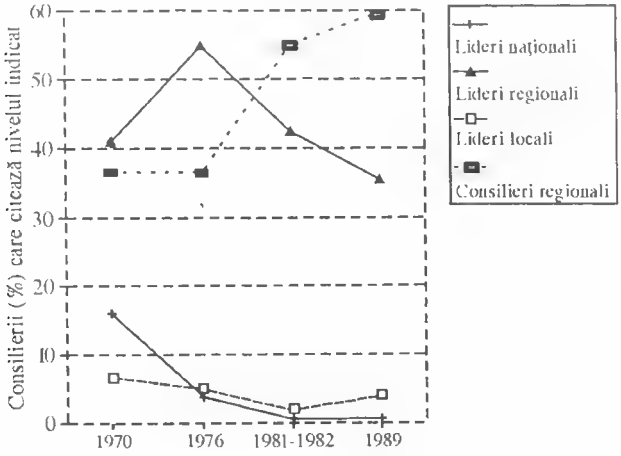
Figura 2.4 – *continuare*

Influența asupra formării Cabinetului regional



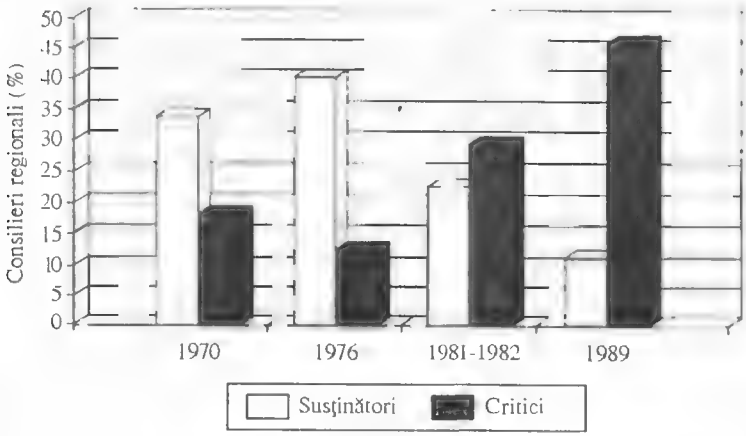
„Cine are cea mai mare influență (în toate cele 3 arene): liderii de partid naționali, cei regionali sau cei locali, sau (în ce privește legislația regională) consilierii regionali înșiși?"

Influența asupra legislației regionale



Monopolul cândva intangibil al șefilor locali de partid asupra nominalizărilor pentru consiliu a început să se destrame, în timp ce puterea oficialilor regionali de partid în ce privește numirea candidaților a crescut, deși liderii locali aveau încă, chiar și în 1989, un cuvânt important de spus. Deși

Figura 2.5 – *Scăderea importanței acordate disciplinei naționale de partid, 1970-1989*



Indicele susținerii disciplinei naționale de partid.

1. Lupta politică regională ar trebui considerată în primul rând o parte a luptei politice naționale (acord).
2. Nu e obligatoriu ca strategia unui partid să fie aceeași în toate regiunile (dezacord).
3. Când cineva se alătură unui partid, trebuie să renunțe, într-o oarecare măsură, la propria independență (acord).
4. În ultimă instanță, loialitatea față de cetățeni este mai importantă decât loialitatea față de partid (dezacord).

Subiecții au fost întrebați dacă sunt „complet de acord", „mai mult sau mai puțin de acord", „mai mult sau mai puțin în dezacord" sau „în total dezacord" cu fiecare afirmație. Indicele este aditiv în raport cu toți cei patru itemi.

liderii naționali se implicau arareori în nominalizări, ei încercau adesea să influențeze formarea coaliților. În Sardinia, de pildă, democrat-creștinii de la nivel național au blocat timp de mai multe luni formarea unui cabinet regional, temându-se că o alianță cu PCI (favorizată de liderii democrat-creștini regionali) ar putea submina strategia națională a partidului. Totuși, după cum se poate vedea în figura 2.4, și autonomia regională din acest domeniu a crescut de-a lungul ultimilor douăzeci de ani. În cele din urmă, autoritatea regională asupra programelor legislative a ieșit în afara oricărei discuții. Aici, schimbarea cea mai importantă din ultimii ani a fost tot mai marea independență a consilierilor înșiși față de liderii regionali de partid

din afara consiliului. Această orientare vine în sprijinul tezei noastre, care susține creșterea gradului de autenticitate a instituției regionale.

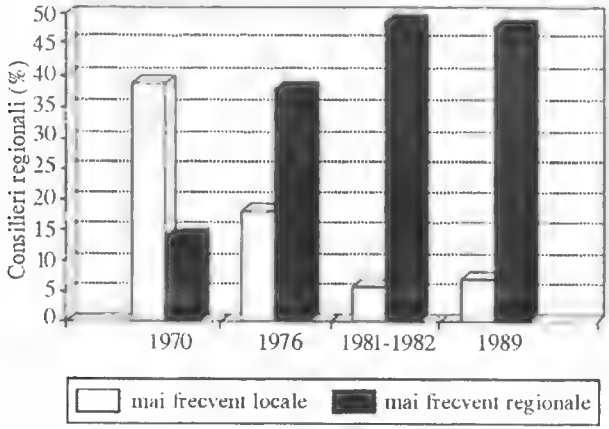
O dată cu creșterea puterii și a autonomiei regionale, politicienii regionali au devenit mai refractari când era vorba să se alinieze liniei naționale a partidului, în cazul în care aceasta intra în conflict cu necesitățile regiunii. *Indicele sprijinului pentru disciplina de partid la nivel național,* prezentat în figura 2.5, arată cum, mai ales după 1976, balanța opiniilor înclină în mod clar către sprijinirea unei mai mari independențe față de dictatele de partid de la centru. La începutul anilor '70, cei care susțineau disciplina națională de partid depășeau ca număr pe cei care o criticau, în proporție mai mare de doi la unu, pe când în 1989, criticii îi depășeau pe susținători în proporție de peste patru la unu. Aceste atitudini în schimbare par a fi reflectate și în comportament. Marcello Fedele constata scăderea constantă, între 1970 și 1990, a fracțiunii reprezentând coalițiile *regionale* de guvernare care și-au schimbat orientarea în urma crizelor cabinetului *național*, raportată la totalul coalițiilor regionale. O consecință a acestui fapt este aceea că durabilitatea medie a guvernelor regionale a crescut de la 525 de zile în 1970-1975 la mai mult de 700 de zile în 1985-1990, în contrast cu media de doar 250 de zile a cabinetelor naționale din această perioadă[39]. Autonomia regională a sporit și în acest domeniu.

Apariția unui sistem politic regional autonom se reflectă în contactele de zi cu zi ale consilierilor regionali. Dacă înainte era un personaj cunoscut mai ales la nivel local, care se întâmpla să ocupe un post regional, consilierul devenise acum esențialmente o figură regională, deși, ca orice politician ales, el își menține o bază politică locală. Așa cum arată figura 2.6, în 1970 majoritatea consilierilor se întâlneau mai des cu reprezentanții grupurilor locale decât cu cei ai grupurilor regionale și mult mai des cu administratorii locali decât cu cei regionali. În anii '80, situația s-a inversat, mai ales în ce privește contactele cu oficialitățile administrative[40]. Din acest grafic rezultă emergența unui sistem politic regional autonom, fiind în joc decizii reale (ilustrate de contactele dintre consilieri și administratorii regionali) și eforturi reale de a influența aceste decizii (ilustrate de contactele dintre consilieri și grupurile de interese regionale).

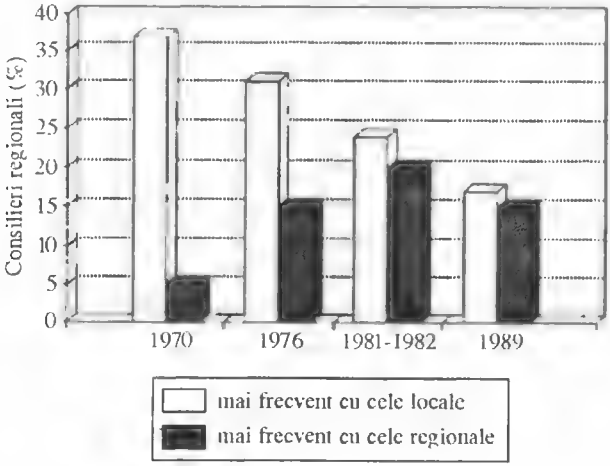
Relatările consilierilor despre influențele în schimbare asupra comportamentului electoral concordă cu această creștere a autonomiei. În 1970, se presupunea că afinitățile tradiționale și programele naționale ale partidelor vor determina rezultatul alegerilor regionale, în timp ce candidații regionali erau considerați secundari. Cu toate acestea, în anii care au urmat, candidaților a început să li se dea mai multă importanță, iar semnificația identității de partid și a platformelor naționale a intrat în penumbră. Între

Figura 2.6 – *Contactele locale şi regionale ale consilierilor regionali, 1970-1989*

Frecvenţa contactelor consilierilor cu administratorii locali şi regionali



Frecvenţa contactelor consilierilor cu grupurile de interes locale şi regionale



1970 şi 1989, proporţia consilierilor care atribuiau o valoare majoră identităţii de partid ca factor în deciziile alegătorilor a scăzut de la 72% la 48%, în timp ce proporţia celor care puneau accentul pe programele naţionale de partid a ajuns de la 55% la 24%. Numărul celor care considerau candidaţii ca atare drept factor esenţial a înregistrat un salt de la 38% la 57%, preluând conducerea în ordinea importanţei[41] Nu avem dovezi

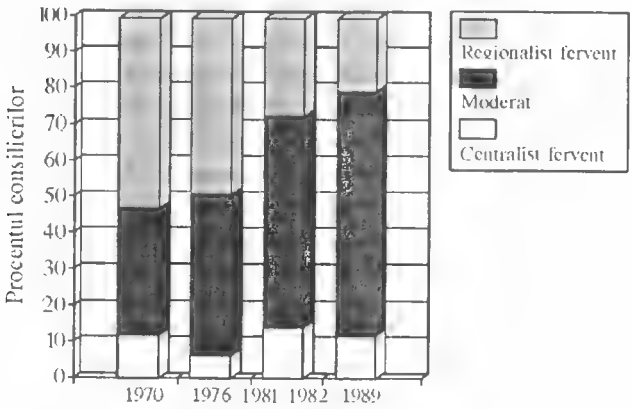
directe și sigure în legătură cu motivele votanților, dar, într-o lume a politicii practice, percepția ca atare are o valoare prin ea însăși. Consilierii vedeau din ce în ce mai puțin alegerile regionale ca un simplu referendum asupra politicii naționale. Ei credeau din ce în ce mai mult că destinul lor politic depinde numai de ei înșiși.

În politica strict interguvernamentală, relațiile dintre regiuni și autoritățile centrale s-au îmbunătățit simțitor în anii '80. Cele 616 decrete promulgate în 1977 au însemnat, așa cum am spus și mai devreme, o revoluție în relația dintre stat și regiuni. De atunci, luptele aprige ce caracterizaseră criza transferului de putere către regiuni au rămas de domeniul trecutului. Marea ofensivă a anilor '70, pentru a defini limitele legitime dintre autoritatea centrală și cea regională, s-a transformat, în anii '80, într-o serie de mici ciocniri de frontieră, lipsite de patimă. Din moment ce linia frontului între centraliști și regionaliști fusese stabilizată, necesitatea de a insista asupra autonomiei regionale nu mai era atât de presantă. În anii '80, și consilierii, și liderii comunitari raportau relații mai relaxate cu autoritățile centrale decât o făcuseră predecesorii lor, la mijlocul anilor '70. În schimb, deficiențele practice ale regiunilor au devenit mult mai evidente pentru liderii acestora, așa cum vom vedea mai târziu în detaliu. În urma celor 616 decrete, oficialitățile regionale nu mai puteau da vina, pentru toate greșelile lor, pe controlul excesiv al centrului.

Una dintre consecințele acestor schimbări a fost aceea că animozitatea față de autoritatea centrală a scăzut, atât printre consilieri, cât și printre liderii comunitari. Între 1976 și 1989, proporția consilierilor care erau de acord, de exemplu, că „guvernul central trebuie să-și exercite riguros dreptul de control asupra activităților regiunilor" a crescut de la 39% la 58%, în timp ce proporția liderilor comunitari care declarau emfatic că „instituția prefectului poate și trebuie abolită" a scăzut de la 60% la 32%". Combinate într-o scală a „Atitudinilor contra guvernării centrale", pe baza acestor două întrebări poate fi pusă în evidență o orientare clară a atitudinii consilierilor, așa cum arată figura 2.7. Dacă, pe parcursul celor douăzeci de ani, centraliștii convinși au rămas o minoritate neînsemnată (și concentrată la extrema dreaptă), numărul adversarilor categorici ai guvernării centrale a scăzut la mai puțin de jumătate, iar proporția regionaliștilor moderați s-a dublat. Tensiunile legate de formarea guvernelor regionale s-au diminuat treptat și elitele regionale au început să tremure mai puțin pentru autonomia regiunii lor decât cu două decenii în urmă.

Atât la centru, cât și la periferii se făceau auzite plângeri în legătură cu încălcarea prerogativelor proprii guvernului central sau celui regional. Aceste acuze nu sunt însă decât niște controverse normale într-un sistem de

Figura 2.7 – *Atitudinile consilierilor regionali față de guvernarea centrală, 1970-1989*



Indicele opoziției față de controlul guvernului central

1. Instituția prefecturii poate și trebuie abolită (acord).
2. Guvernul central trebuie să-și exercite cu rigurozitate dreptul de control asupra activităților regiunilor (dezacord).

Subiecții au fost întrebați dacă sunt „complet de acord", „mai mult sau mai puțin de acord", „mai mult sau mai puțin în dezacord" sau „în total dezacord" cu fiecare item. Indicele este aditiv în raport cu ambii itemi.

guvernare cu adevărat descentralizat. Oficialitățile centrale, preocupate de creșterea deficitului bugetar, pentru care dădeau vina pe ineficiența iresponsabilă a regiunilor („reprezentare fără taxare"), cereau reducerea substanțială a fondurilor alocate regiunilor. Oficialii regionali ripostau că cea mai mare parte a fondurilor pe care le primeau de la guvernul național era prea strict atribuită unor programe specifice, până într-acolo încât se specificau, de pildă, chiar și tipurile de produse agricole a căror producție putea fi subvenționată. Ei acuzau miniștrii de la centru că vedeau prea adesea regiunile ca simple reprezentanțe teritoriale ale administrației centrale[42].

Aceste nemulțumiri ale oficialităților regionale italiene le-ar putea părea familiare americanilor, obișnuiți cu plângerile guvernatorilor față de subvențiile și controalele federale. Pe de altă parte, membrii parlamentului italian vedeau în liderii regionali niște rivali în ce privește controlul patronajului, care constituia o resursă politică extrem de importantă în Italia. Chiar și deputații de stânga, angajați ideologic în descentralizarea politică, lucrau în culisele parlamentului pentru a restrânge, spuneau ei,

bunul plac al guvernelor regionale. Asemenea rivalități între legiuitorii federali și stat, pe de o parte, și oficialitățile locale, pe de altă parte, este bineînțeles comună politicii interguvernamentale din Chicago până în Bavaria.

Între timp, cum regiunile începuseră să-și exercite noua atribuita putere în supervizarea guvernelor locale, ciocnirile dintre guvernele regionale și cele locale au reluat vechiul tipar al conflictului centru-periferie. Iar în cadrul triunghiului interguvernamental al oficialilor centrali, regionali și locali au apărut noi alinieri și complicate strategii ternare[43]. Spre consternarea unora dintre juriștii italieni, sistemul relațiilor interguvernamentale a evoluat mai degrabă în direcția unui model al întrepătrunderii decât al supraetajării[44] .

În locul unei simple confruntări pe marginea jurisdicției centrale și regionale, multe aspecte ne trimit acum cu gândul la o luptă pe mai multe fronturi, care cuprindea guvernele locale, oficialii partidelor de la diferite niveluri și chiar agențiile private[45]. Nu exista o distribuire foarte clară a responsabilităților ce reveneau unui nivel anume, ci majoritatea programelor din domenii ca agricultura, acordarea de locuințe sau serviciile de sănătate erau supervizate în același timp la nivel național, regional și central. Politicienii și administratorii de la toate cele trei niveluri se consultau și negociau între ei, adesea fără prea multă curtoazie, chiar și atunci când unuia dintre aceste niveluri îi revenea autoritatea legală de a lua deciziile. Pe la începutul anilor '80 fuseseră instituite aproape o sută de comisii mixte care să coordoneze politicile naționale și regionale în diferite sectoare specifice.

De cealaltă parte, regiunile căutau să-și mărească influența la Roma în problemele care nu se aflau, din punct de vedere formal, în jurisdicția lor, ca de exemplu politica economică și chiar comerțul internațional. Fiecare regiune și-a deschis la Roma un birou care să-i reprezinte interesele și să facă lobby pe lângă guvernul central. În 1981, șefii executivelor din toate regiunile au constituit un forum permanent, numit Conferința Președinților, care să exprime punctele lor de vedere în fața guvernului central. În 1983, acest grup a stabilit o legătură instituțională cu Consiliul de Miniștri, cu scopul de a îmbunătăți coordonarea la nivel înalt între autoritățile centrale și cele regionale. Și cum Comunitatea Europeană evolua, în 1992, către o tot mai strânsă integrare, regiunile au căutat să aibă o influență directă asupra deciziilor de la Bruxelles.

Ar fi cel puțin prematur să vorbim despre o „eră a sentimentelor nobile" între guvernele regionale și cel central, pentru că, așa cum le spunea James Madison compatrioților săi la nașterea sistemului federal american, împărțirea puterii înseamnă o permanentă controversă. Însă nici sistemul italian de

guvernare nu era pe deplin federal, pentru că statutul constituţional şi politic al regiunilor le conferea mai puţină autonomie decât aveau, de pildă, statele americane sau landurile germane. Distincţia dintre sistemul centralizat şi cel federal este totuşi un continuum, nu o dihotomie[46]. De-a lungul ultimelor două decenii, Italia s-a apropiat semnificativ de latura descentralizată a acestui aspect, şi nu doar formal, ci şi în ce priveşte viaţa politică şi elaborarea politicilor publice.

La sfârşitul acestei perioade, liderii regionali îşi exercitau influenţa într-un mod mai independent decât o făcuseră predecesorii lor. Deşi noile structuri ca atare n-au modificat direct relaţiile informale de putere, schimbarea structurilor formale a dus treptat la remodelarea acestora. Logica descentralizării a ajuns să funcţioneze prin ea însăşi. De-a lungul celor douăzeci de ani, regiunile au devenit spaţii autentice, autonome şi din ce în ce mai distincte ale politicii italiene.

Noile instituţii prind rădăcini: regiunea şi cetăţenii săi

„Toate marşurile de protest ajung acum la conducerea regiunii, iar nu la prefectură" – se văita neoficial un prefect din Sud. În Basilicata, una dintre cele mai înapoiate regiuni ale Italiei, într-o singură zi de noiembrie a anului 1980 – şi s-a întâmplat să fie cu doar două zile înainte ca guvernul regional să fie confruntat cu dezastrul provocat de un cutremur puternic – presa aducea în atenţie următoarele subiecte: dezvoltarea turistică regională la Marea Ioniană, un protest al cetăţenilor cu handicap împotriva pasivităţii autorităţilor regionale, solicitările de acordare a unui ajutor din partea regiunii pentru investitorii dintr-o zonă industrială falimentară, cereri de asistenţă regională pentru foştii angajaţi concediaţi dintr-un combinat siderurgic şi dintr-un supermarket, o ştire despre un azil pentru bătrâni nou înfiinţat, finanţat din fondurile regiunii şi o critică în legătură cu rolul regiunii într-un proiect petrochimic. Schimbarea destinaţiei marşurilor de protest sugerează creşterea semnificaţiei guvernului regional în cadrul sistemului italian de guvernare.

Încă din 1976, liderii comunitari din întreaga Italie (primari, lideri sindicali, bancheri, industriaşi, comercianţi, reprezentanţi ai agricultorilor, jurnalişti) erau angajaţi în relaţii active cu noile autorităţi. Aproape jumătate dintre liderii comunitari cu care am vorbit se întâlneau regulat cu membrii cabinetului regional, cu administratori şi consilieri. Aceşti lideri aveau

contacte mai frecvente cu oficialitățile regionale decât cu cele locale sau cu membrii reprezentanţelor teritoriale ale guvernului central. (O consecinţă a regionalizării guvernării în Italia a fost aceea că multe organizaţii naţionale, inclusiv federaţiile sindicale şi organizaţiile agricole sau de afaceri, precum şi partidele politice au fost de asemenea reorganizate, în ultimii ani, pe baze regionale). În anii '80, majoritatea liderilor comunitari intervievaţi de noi (cam 60%) apreciau că guvernul regional avea un impact „foarte" sau „destul de" semnificativ în domeniul lor de activitate, în timp ce mai puţin de 10% susţineau că acesta nu are nici un fel de impact. Deşi aceşti lideri (aşa cum vom vedea curând mai în amănunt) erau adesea critici în raport cu noua instituţie, aproape două treimi considerau că impactul ei asupra domeniului lor era în esenţă pozitiv. În mai puţin de un deceniu, noile guverne au început să prindă rădăcini.

Până în acest punct, descrierea pe care am făcut-o experimentului regional italian a pus accentul pe tendinţele aflate în concordanţă cu speranţele celor care l-au propus. Totuşi, aproape toate taberele dezbaterii regionaliste sunt de acord că performanţa administrativă reală a noilor guverne este cel puţin discutabilă. În multe regiuni, administraţia publică era doar o combinaţie kafkiană între letargie şi haos.

Spre sfârşitul anilor '70 şi în anii '80, la vârful multora dintre regiuni – mai ales din sud, dar nu numai – a început să se facă simţit un val de dezamăgire, datorat speranţelor înşelate, planurilor eşuate, oportunităţilor pierdute şi timpului risipit în van. Perspectiva sumbră a prăpastiei dintre aspiraţiile înalte ale regionaliştilor şi succesele practice derizorii a devenit din ce în ce mai plauzibilă. În 1976, 42% dintre consilieri şi 67% dintre liderii comunitari erau de acord cu politicile regionale oficiale din domeniile care-i preocupau pe ei, dar numai 24% dintre consilieri şi 35% dintre liderii comunitari erau de acord cu modul de implementare a acestor politici. Deşi planificarea regională fusese una dintre priorităţile majore ale multor guverne regionale, două treimi dintre consilierii înşişi erau de acord, în 1976, că eforturile regiunii lor fuseseră lipsite de succes, iar jumătate dintre ei nu vedeau nici cel mai mic progres de pe urma lor. Cea mai obişnuită critică viza lipsa perseverenţei în urmărirea idealurilor tentante ale guvernelor regionale.

Liderii comunitari amplificau aceste critici, concentrându-se asupra eşecurilor administrative ale guvernelor regionale. În anii '80, mai mult de jumătate dintre liderii comunitari intervievaţi (55% în 1982 şi 60% în 1989) erau de acord că „administraţia din această regiune este evident ineficientă"[47]. Regionalizarea sistemului naţional de sănătate, cel mai vast sector transferat jurisdicţiei regionale prin reforma de la mijlocul anilor

'70, era privită de mulţi ca un fiasco administrativ. Din interviurile pe care le-am luat atât liderilor comunitari, cât şi cetăţenilor obişnuiţi, rezultă că doar o treime dintre ei admiteau că „regionalizarea serviciilor de sănătate a produs rezultate pozitive" şi abia 5-10% dintre ei susţineau această afirmaţie fără alte comentarii.

Tabelul 2.5 prezintă nemulţumirile liderilor comunitari[48]. Procedurile birocratice (modelate prea adesea după practicile administraţiei centrale) sunt înnebunitor de lente şi ineficiente, blocate de controalele menite să asigure regularitatea procedurală, nu eficienţa reală. Administratorii regionali sunt adesea nemotivaţi, neprofesionişti, ineficienţi şi necalificaţi. Agenţiile guvernului regional acţionează ignorându-se reciproc, fără nici o coordonare unele cu altele sau cu alte paliere ale guvernului. Proiectele propuse de oficialii regiunilor sunt de cele mai multe ori nepractice şi nefezabile. Liderii sindicali şi cei din mediul de afaceri susţin într-un glas că este imposibil să discuţi în mod inteligent cu cineva din guvernul regional despre planurile de dezvoltare a regiunii. Dar cel mai rău este că durează o veşnicie până obţii un răspuns – oricare ar fi acela. Conducătorii regiunii, recunosc liderii comunitari, sunt foarte dornici să le asculte problemele şi cele mai multe dintre direcţiile lor politice sunt admirabile. Dar implementarea acestor obiective comune s-a dovedit o provocare ce depăşea posibilităţile prea multor organe regionale[49]. Una peste alta, spun liderii comunitari, guvernele regionale *sanno ascoltare, ma non sanno fare* – ştiu să asculte, dar nu ştiu cum să facă.

Tabelul 2.5 – *Opinia liderilor comunitari despre administraţia regională (1982)*

Aspecte ale activităţilor guvernului regional[a]	*Procentul liderilor „mai degrabă" sau „foarte" satisfăcuţi*
Deschiderea către consultări cu organizaţia dumneavoastră	55
Opţiunile programatice	41
Calificarea şi străduinţa personalului	32
Coordonarea cu guvernul local	28
Fezabilitatea proiectelor regionale	23
Timpul necesar rezolvării unui caz	15
(Numărul aproximativ)	(302)

[a] Intervievaţii au fost întrebaţi. „Cât de satisfăcuţi sunteţi de următoarele şase aspecte ale activităţii guvernului regional?"

Multe dintre dificultăţile administraţiilor regionale se datorau problemelor legate de personal. În anii '80, aproape două treimi dintre liderii

comunitari cu care am vorbit nu erau de acord cu afirmația că „funcționarii publici din această regiune sunt bine pregătiți și conștiincioși". Temându-se de o hipertrofiere birocratică (și poate duplicitar în ce privește întărirea regiunilor), parlamentul național hotărâse ca guvernele regionale să fie deservite la început de birocrați transferați de la ministerele naționale și agențiile semipublice, restrângând astfel capacitatea guvernelor regionale de a-și selecta propriii angajați. Mai rău, sistemul de transfer nu stimula în nici un fel agențiile naționale să ofere regiunilor personal calificat și devotat succesului reformei regionale. Sistemul era conceput, în principiu, pentru a oferi oameni care nu erau în stare să ducă la bun sfârșit „reînnoirea socială și politică radicală" la care visaseră regionaliștii.

Nu este deloc clar că regiunile și-ar fi exercitat într-un mod înțelept eventuale puteri discreționare suplimentare. Clientelismul și afilierea de partid, nu competența și experiența, erau principalele criterii de recrutare atunci când decizia era lăsată la latitudinea autorităților regionale. Politicienii regionali erau întotdeauna gata să solicite mai multă autonomie, dar mai puțin pregătiți să o folosească în mod just atunci când le era oferită. În multe regiuni, partidele vedeau noile guverne ca pe o nouă sursă de bani și posturi. Mai ales în Sudul sărac, o administrație eficientă ar fi fost mai puțin utilă din punct de vedere electoral decât vechiul patronaj. S-au cheltuit o mulțime de bani pe portari, șoferi și alte numeroase slujbe-fantomă. Nici sistemul național de transfer, nici sistemul regional de recrutare nu au produs cadre dornice și capabile să implementeze o politică regională inovatoare.

Reprezentanții principali ai executivului regional erau, în general, conștienți de îndreptățirea acestor critici. 88% dintre administratorii regionali de vârf pe care i-am intervievat în 1981-1982 considerau că lipsa de pregătire și calificare a personalului regional constituia un impediment major în calea administrării eficiente a regiunii, iar 81% aveau o părere similară în legătură cu coordonarea dintre departamentele regionale. Cineva chiar spunea că „în prea multe privințe, am copiat defectele mentalității de la Roma".

În ciuda acestor critici severe, interesant este că liderii comunitari erau, în general, mulțumiți de accesibilitatea administrației regionale (așa cum se arată în tabelul 2.5), accesibilitate ce constituia unul dintre elementele importante care diferențiau net regiunile de administrația centrală. Organizațiile locale și regionale aveau forța necesară pentru a-i determina pe oficialii guvernului regional să le asculte nemulțumirile și sugestiile. În cele patru valuri de interviuri pe care le-am luat liderilor comunitari, trei din patru lideri erau de acord că „contactele cu administrația națională sunt

mai frustrante decât cele cu administrația regională". Altfel spus, în ciuda nemulțumirilor față de regiune, la Roma ar fi fost mult mai rău[50].

Un motiv important pentru această mai mare accesibilitate a administrației regionale era, desigur, apropierea: era mai ușor de ajuns în capitala regiunii decât la Roma. Dar la fel de importantă ca și apropierea geografică ar putea fi cultura administrativă, pentru că birocrații regionali par a avea vederi mai democratice decât omologii lor de la nivel național. Studiul elitei birocratice naționale, efectuat în 1971, arată că „un membru tipic al elitei administrative italiene reprezintă esența însăși a birocratului clasic: legalist, neliberal, elitist, ostil uzanțelor și practicilor politicii pluraliste și fundamental nedemocratic"[51]. Cu toate acestea, interviurile pe care le-am făcut cinci ani mai târziu cu administratorii regionali demonstrează o mai mare deschidere spre politica democratică. Așa cum arată tabelul 2.6, administratorii regionali de la vârf păreau mai familiarizați cu guvernarea democratică decât era regula în modelul de birocrație națională din care proveneau majoritatea dintre ei.

Tabelul 2.6 – *Atitudinile democratice ale administratorilor regionali și ale celor naționali (1971-1976)*

Afirmații cu care administratorii sunt de acord	*Procentul celor care sunt de acord*	
	Din administrația națională	*Din administrația regională*
Foarte puțini oameni realizează care este interesul lor real pe termen lung.	75	39
Într-o lume atât de complicată ca cea modernă, nu are sens să vorbim despre o creștere a controlului cetățenilor obișnuiți asupra problemelor guvernului.	63	23
Libertatea propagandei politice nu este una absolută, iar statul trebuie să reglementeze atent folosirea acesteia.	57	14

În concluzie, la capitolul „input", guvernele regionale reprezentau un progres substanțial în comparație cu autoritățile centrale, însă la capitolul „output" administrațiile regionale lăsau încă mult de dorit. Liderii regionali poate că învățaseră „un nou mod de a face politică", dar mulți dintre ei nu descoperiseră și „un nou mod de a conduce", cel puțin nu unul eficient. Interesant este că oficialii regionali erau ei înșiși cel puțin la fel de critici față de eșecurile regiunilor ca și liderii comunitari ce nu făceau parte din guverne.

Verdictul electoratului italian asupra reformei regionale este marcat de ignoranță. Conștiința publică în legătură cu noua instituție regională s-a

trezit cu greutate în primii ani. În 1972, când regiunile existau mai mult pe hârtie, un sondaj la nivel național a pus în evidență faptul că două treimi din electorat auzise foarte puțin sau nimic despre propriul guvern regional, procentul celor care nu auziseră nimic fiind de 43%. Noua instituție a devenit mai proeminentă pe la mijlocul anilor '70, când marile dezbateri asupra noilor guverne regionale au câștigat în importanță pe agenda națională, iar informațiile despre acestea au început să pătrundă și în categoriile de populație mai puțin informate din punct de vedere politic. Prin urmare, s-a atins un anumit nivel al conștiinței publice, deși interesul față de guvernele regionale s-a diminuat în sud, unde (așa cum vom vedea) noile instituții au avut ceva mai mult de așteptat până să devină funcționale[52]. La sfârșitul anilor '80, două treimi dintre alegătorii din sud și trei sferturi dintre cei din nord auziseră, de bine, de rău, ceva despre guvernele lor regionale. Acestora din urmă le lipsea, însă, contactul imediat cu viața de fiecare zi a cetățenilor, pe care îl aveau în schimb autoritățile locale ; le lipsea, de asemenea, acel tip de atenție a presei ce era consacrată îndeobște treburilor naționale. Ca și statele americane, regiunile erau probabil sortite să rămână mai ascunse publicului decât nivelurile de guvernare subetajate sau supraetajate lor[53].

În concluzie, italienii erau departe de a fi mulțumiți de performanțele guvernelor regionale. La începutul anilor '80, doar o treime dintre ei erau susținători oarecum entuziaști ai regiunilor și spuneau că sunt „foarte" sau „mai degrabă" satisfăcuți de activitatea guvernelor regionale ; o jumătate erau nemulțumiți, declarându-se „puțin" satisfăcuți, iar unul din șase se simțea lezat, adică „deloc" satisfăcut. Aceleași proporții se regăseau și în rândul liderilor comunitari. Majoritatea erau de aceeași părere cu acel primar care ne spunea, în 1976, că „liniile generale ale regiunii sunt în regulă, dar nu la fel este realitatea de pe teren".

Atât alegătorii obișnuiți, cât și liderii erau, însă, mai puțin critici față de guvernele regionale atunci când le priveau ca pe o alternativă la guvernarea centralizată. Timp de mulți ani, italienii avuseseră foarte puțină încredere în instituțiile lor publice. Această înstrăinare era pe cale să se adâncească tocmai în momentul în care, la începutul anilor '70, se puneau bazele noilor instituții. Într-adevăr, este posibil ca însăși dezamăgirea italienilor față de guvernul central să fi contribuit la creșterea așteptărilor față de noile guverne regionale. În orice caz, în ciuda nemulțumirii provocate de rezultatele reformei regionale, și alegătorii, și liderii comunitari erau mult mai puțin critici la adresa performanței noilor guverne regionale decât la adresa performanței guvernului național. În 1981-1982, de exemplu, 34% dintre italieni erau cel puțin „mai degrabă" satisfăcuți de guvernul lor regional, față de doar 15% care aveau aceeași părere despre guvernul central, la fel

stăteau lucrurile şi cu liderii comunitari: 29% pentru guvernul regional şi 8% pentru cel naţional. Într-o comparaţie directă, numărul susţinătorilor guvernelor regionale depăşea de opt ori numărul celor care aveau mai multă încredere în guvernul central. Numărul liderilor comunitari care preferau să lucreze cu oficialii regionali era de trei sau patru ori mai mare decât al celor care erau în favoarea administratorilor centrali. Într-un climat al repulsiei generale faţă de instituţiile publice, guvernele regionale, deşi aveau doar zece ani de existenţă, erau deja mai respectate decât cel naţional.

Tabelul 2.7 - *Atitudinile alegătorilor şi ale liderilor comunitari italieni faţă de autonomia regională (1982)*

	Procentul celor care doresc mai multă putere pentru regiune [a]	
Sectorul politic	*Alegători*	*Lideri comunitari*
Mediu	72	85
Agricultură	70	84
Sănătate	63	70
Dezvoltare industrială	50	69
Educaţie	47	46
Poliţie	24	13
(Numărul aproximativ)	(1585)	(295)
	Procentul celor care susţin că regiunea ar trebui să aibă mai multă autonomie financiară faţă de stat	
Sectorul politic	*Alegători*	*Lideri comunitari*
Finanţe	78	81
(Numărul)	(1376)	(305)

[a] Participanţilor la sondaj li s-a spus: „Aveţi aici o listă de lucruri care ar putea privi atât regiunea, cât şi statul. În care dintre cazuri este preferabil ca regiunea să aibă mai multă putere şi în care statul?".

Oricât de aprig ar fi criticat italienii eşecurile guvernelor lor regionale, ei preferau, în general, jurisdicţia şi autonomia regională în locul autorităţii centrale. Tabelul 2.7 rezumă rezultatul sondajelor noastre din 1982[54]. Cei mai mulţi italieni doreau ca menţinerea legii şi a ordinii să rămână în mâinile guvernului central, dar aproximativ jumătate ar fi conferit puteri mai mari regiunilor în sectoare dominate încă de stat, cum ar fi educaţia sau dezvoltarea industrială, în timp ce cam două treimi erau în favoarea preponderenţei regionale în domenii ca sănătatea, agricultura şi mediul. Patru din cinci italieni susţineau cererile oficialilor regionali pentru o mai mare autonomie financiară faţă de stat. Printre liderii comunitari, majoritatea

celor care ţineau partea regiunii în aceste chestiuni era şi mai clară. În ciuda atitudinii lor critice faţă de guvernele regionale, italienii doreau ca regiunile să fie mai puternice, nu mai slabe[55].

Satisfacţia alegătorilor faţă de performanţa guvernului regional a crescut încet, dar sigur pe parcursul anilor '80, aşa cum se poate vedea din tabelul 2.8. Între 1977 şi sfârşitul lui 1988, proporţia italienilor cel puţin „mai degrabă" satisfăcuţi a crescut de la 33% la 45%. Această medie naţională ascunde, însă, disparităţi importante între regiuni. La sfârşitul anului 1988, aşa cum demonstrează figura 2.8, 57% din electoratul nordic era rezonabil satisfăcut de guvernul regional, faţă de doar 29% dintre alegătorii din Sud[56]. La sfârşitul anilor '80, *aproape toate* guvernele regionale din nord (9 din 10) erau considerate satisfăcătoare de cei mai mulţi dintre cetăţenii lor, în schimb *nici o* regiune sudică nu se apropia de această performanţă[57].

Tabelul 2.8 - *Satisfacţia electoratului faţă de guvernul regional, 1977-1988*

	Procent				
Gradul de satisfacţie[a]	*1977*	*1981*	*1982*	*1987*	*1988*
Foarte satisfăcuţi	3	2	2	2	3
Aproape satisfăcuţi	30	33	32	38	42
Puţin satisfăcuţi	43	44	42	42	39
Deloc satisfăcuţi	24	22	23	17	17
	100	100	100	100	100
(Numărul)	(1497)	(1936)	(1845)	(1923)	(1899)

[a] Participanţii la sondaj au fost întrebaţi: „Cât de satisfăcuţi sunteţi de activităţile guvernului regiunii dumneavoastră?".

Figura 2.9, care compară satisfacţia alegătorilor faţă de guvernul naţional, regional şi local, pune în lumină faptul că, din punctul de vedere al majorităţii italienilor, cele trei niveluri principale de guvernare formează o scară a eficienţei în creştere, plecând de la nivelul cel mai distant şi care suscită cea mai mică încredere (guvernul naţional), până la nivelul cel mai apropiat şi cel mai de încredere (guvernul local). Cu toate acestea, în nord alegătorii considerau că există o mare diferenţă între guvernul central, pe de o parte, de care majoritatea erau foarte nemulţumiţi, şi guvernele regional şi local, pe de altă parte, de care erau destul de mulţumiţi. În schimb, cei din sud erau nemulţumiţi de toate nivelurile de guvernare, cu foarte mici diferenţe[58].

Semnele de întrebare ridicate de ineficienţa administrativă şi ineficacitatea legislativă puneau în lumină diferenţele dintre Nord şi Sud. Pe

Figura 2.8 - *Satisfacţia publicului faţă de guvernele regionale din Nord şi din Sud, 1977-1989*

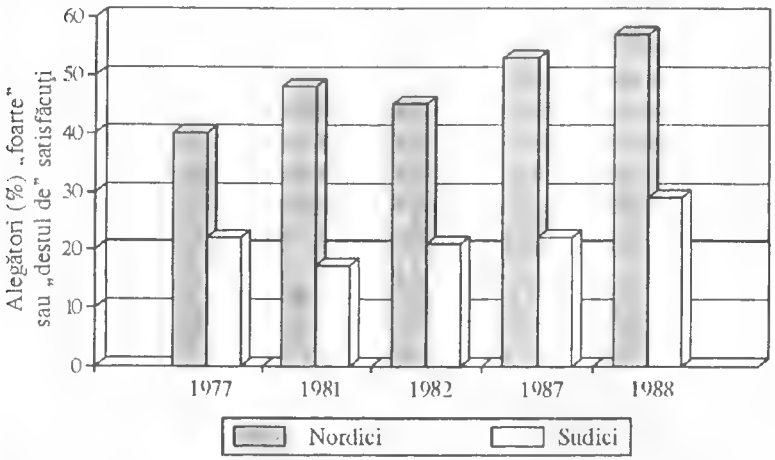
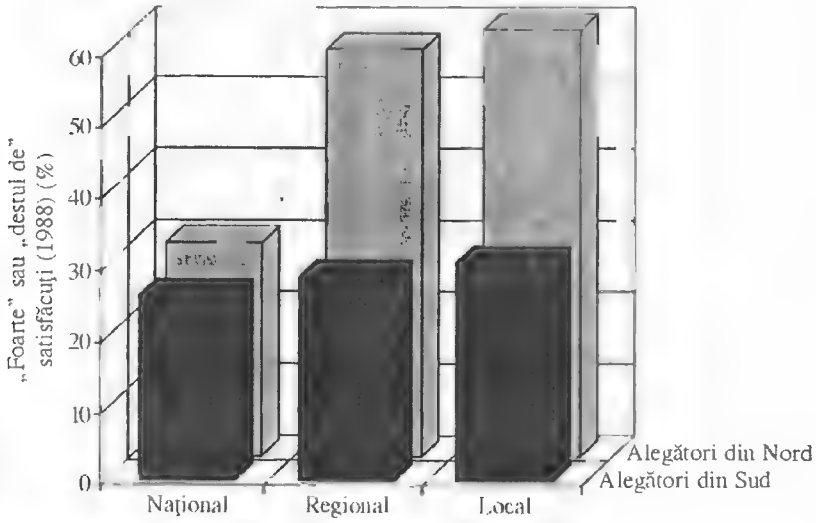


Figura 2.9 – *Satisfacţia în Nord şi în Sud faţă de guvernele naţional, regional şi local (1988)*

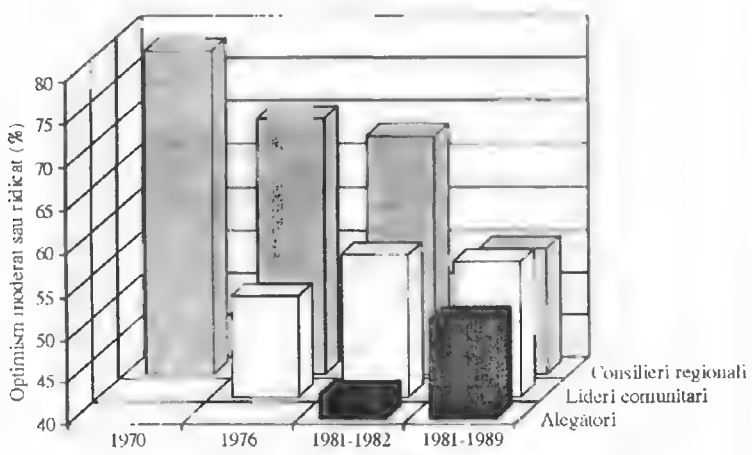


parcursul anilor '80, aproape 60% dintre alegătorii din Sud admiteau că „în această regiune, administraţia este cu siguranţă ineficientă", în contrast cu doar 35% dintre nordici. Pe de altă parte, cam 60% dintre cei din Nord

considerau că „una peste alta, consiliul din această regiune a funcţionat până acum într-o manieră satisfăcătoare", pe când în Sud doar 35% erau de această părere.

Indiferent de greşelile noii administraţii regionale, italienii din regiunile nordice preferau să fie guvernaţi de undeva mai aproape de casă. Pentru mulţi dintre sudici însă, între a fi conduşi de la Bari sau Reggio Calabria şi a fi conduşi de la Roma nu era o diferenţă semnificativă ; în plus, pentru mulţi conducerea regională mai avea şi dezavantajul faptului că era ceva cu care nu erau obişnuiţi. „Mai bine un rău cunoscut decât unul necunoscut"– este o părere ce se mai aude uneori în Sud, dar nu şi în Nord.

Figura 2.10 – *Optimismul faţă de guvernele regionale : consilieri, lideri comunitari şi alegători, 1970-1989*



Indicele optimismului faţă de guvernarea regională

1. Una peste alta, consiliul acestei regiuni a funcţionat satisfăcător (acord).
2. Realist vorbind, e greu de crezut că guvernul din această regiune va avea mari realizări concrete (dezacord).

Subiecţii au fost întrebaţi dacă sunt „complet de acord", „mai mult sau mai puţin de acord", „mai mult sau mai puţin în dezacord" sau „în total dezacord" cu fiecare item. Indicele este aditiv în raport cu ambii itemi.

Această puternică discrepanţă între Nord şi Sud în ce priveşte satisfacţia cetăţenilor este confirmată şi cu ajutorul altor modalităţi de a aprecia performanţa diverselor guverne regionale, subiect asupra căruia vom reveni

în repetate rânduri. Pe de altă parte, aşa cum arată şi figura 2.8, pe la sfârşitul lui 1988 credibilitatea noilor guverne regionale în ochii propriilor cetăţeni era, atât în Nord, cât şi în Sud, mai mare decât oricând.

Am putea avea o imagine mai clară asupra dinamicii guvernelor regionale din ultimele două decenii dacă am compara viziunea consilierilor regionali cu cea a alegătorilor lor, fie ei lideri comunitari sau cetăţeni obişnuiţi (vezi figura 2.10). În primii ani ai reformei, consilierii, ca principali protagonişti ai noilor instituţii, erau progresişti şi debordau de entuziasm. Cu toate acestea, până la finele perioadei la care ne referim, această euforie idealistă faţă de aventura construirii instituţiilor a fost înlocuită treptat de o abordare realistă, mai sobră, a provocărilor practice pe care le ridica funcţionarea noilor guverne. Pe de altă parte, liderii comunitari şi alegătorii obişnuiţi erau la început mai sceptici, pentru ca mai târziu dubiile lor să fie înlocuite de un optimism moderat[59]. La sfârşitul anilor '80, după cum se poate vedea şi în figură, toate straturile vieţii politice regionale erau dominate de un realism moderat, dar încă plin de speranţe.

După două decenii de experienţă, italianul de rând părea să facă distincţia între două probleme:

1. guvernul său regional funcţiona în mod satisfăcător?
2. principiul reformei regionale era unul dezirabil?

Mulţi italieni, mai ales din Sud, răspundeau negativ la prima întrebare, dar afirmativ la cea de-a doua. De aceea i-am putea caracteriza drept „critici înţelegători". Această diferenţă este semnificativă din punct de vedere politic, pentru că, în timp ce atitudinea critică atrage atenţia asupra faptului că guvernul regional avea încă nevoie de ameliorări semnificative, puternica lor simpatie pentru principiul regionalismului sublinia necesitatea unei revigorări a autorităţii acestor guverne. Nemulţumirea faţă de performanţa practică a guvernului regional nu submina dorinţa unanimă de a avea o instituţie regională puternică şi autonomă. Această îmbinare paradoxală între o critică practică nemiloasă şi o puternică susţinere principială este caracteristică, într-o măsură şi mai mare, pentru generaţiile mai tinere de alegători, dar şi pentru liderii comunitari[60]. Marea majoritate a cetăţenilor, mai ales cei tineri, doresc să îmbunătăţească instituţia regională, şi nu să o minimalizeze sau să o înlocuiască.

Ceea ce îşi doresc italienii nu este un guvern regional mai limitat, ci unul mai eficient. Fără îndoială că acest lucru se explică în mare măsură prin aceea că mulţi italieni sunt şi mai sceptici cu privire la performanţa autorităţilor centrale. Se mai explică totuşi şi prin faptul că mulţi cetăţeni acordă în continuare noii instituţii regionale beneficiul dubiului.

Să ne amintim, de pildă, că guvernele regionale au fost de peste două ori mai stabile decât cele naționale și că stabilitatea lor este în continuă creștere[61].

Tabelul 2.9 - *Evaluarea reformei regionale, 1960 1987/1989*

	Procentaj						
Publicul larg[a]	*1960*	*1963*	*1976*	*1979*	*1981*	*1982*	*1987*
Mai mult bine decât rău	19	31	38	31	31	31	41
Nici bine, nici rău	6	11	16	29	30	28	30
Și bine, și rău, în egală măsură	4	6	7	8	13	11	7
Mai mult rău decât bine	20	22	21	14	18	21	17
Nu știu	51	30	18	18	8	9	5
	100	100	100	100	100	100	100
Indice sprijin - critică[b]	-1	9	17	17	13	10	24

	Procentaj		
Liderii comunitari[a]	*1981*	*1982*	*1989*
Mai mult bine decât rău	65	59	62
Nici bine, nici rău	22	6	13
Și bine, și rău, în egală măsură	6	18	17
Mai mult rău decât bine	7	17	8
	100	100	100
Indice sprijin - critică[b]	58	42	54

[a] Participanții la sondaj au fost întrebați: „Credeți că de la crearea regiunilor s-a întâmplat [în 1960 și 1963, «se va întâmpla»] mai mult bine decât rău sau mai mult rău decât bine?".

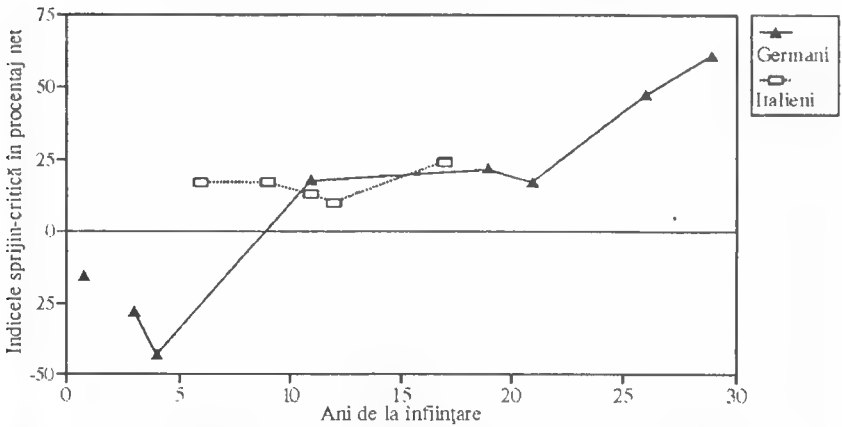
[b] Indicele sprijin-critică = (mai mult bine decât rău - mai mult rău decât bine).

Tabelul 2.9 aduce câteva dovezi în plus în sprijinul acestei concluzii. Li s-a cerut părerea cu privire la această problemă italienilor cu vârsta în jur de 30 de ani, începând încă dinaintea apariției regiunilor obișnuite[62]. Nu e nimic surprinzător în faptul că, în primii ani, marea parte a publicului pur și simplu nu știa la ce să se aștepte, iar alții se temeau chiar de ce e mai rău. În anii următori, proporția celor favorabili a crescut constant, astfel încât în 1987 (ultimul an pentru care sunt disponibile rezultate comparative) erau aproape de două ori și jumătate mai mulți italieni care aprobau reforma regională (41%) decât cei care nu o aprobau (17%). În ceea ce-i privește pe liderii comunitari, opinia generală era chiar și mai favorabilă reformei, în ciuda criticilor severe la adresa operațiunilor practice ale noilor guverne. În deceniul al nouălea, numărul liderilor comunitari care

susţineau regionalismul era mai mare decât cel al criticilor de aproape şase ori[63]. Iar dacă ne referim la resentimentele sudicilor faţă de acţiunile practice ale guvernelor regionale, este important să subliniem că, ţinând seama de toate aspectele, aceştia aprobau reforma regională[64].

Crearea unei noi instituţii politice nu se poate face nici uşor, nici repede. Până la urmă, reuşita nu se măsoară în ani, ci în decenii. Ar fi interesant să ne oprim un moment pentru a face o comparaţie succintă cu istoria atitudinilor germanilor faţă de guvernele landurilor create în 1949. Întrebând publicul german în 1952 dacă ar fi sau nu o idee bună ca landurile să fie dizolvate, criticii s-au dovedit mai numeroşi decât susţinătorii (49% la 21%). Un sondaj din 1960 a relevat, pentru prima oară, o uşoară majoritate a celor care se opuneau abolirii noilor instituţii (42% faţă de 24%) şi susţinerea a rămas la acest nivel timp de peste un deceniu. La trei decenii de la creare, susţinerea pentru landuri a crescut totuşi constant, pentru ca în 1978 susţinătorii să devină mult mai numeroşi decât criticii (71% faţă de 10%)[65].

Figura 2.11 – *Sprijinul pentru guvernul subnaţional: Germania (1952-1978) şi Italia (1976-1987)*



Germania: „Ce aţi spune dacă guvernele landurilor ar fi dizolvate şi ar rămâne doar guvernul federal de la Bonn? Ce credeţi despre această sugestie?".
Indicele sprijin-critică: procentajul net este favorabil landurilor.

Italia: „Credeţi că, de la crearea regiunilor, s-a întâmplat mai mult bine decât rău sau mai mult rău decât bine?".
Indicele sprijin critică: procentajul net este favorabil regiunilor.

Figura 2.11 prezintă creşterea graduală a susţinerii unor guverne subnaţionale puternice în Germania, comparativ cu tendinţele similare din primii

ani de existență ai regiunilor italiene. Putem vedea aici cum regiunile au câștigat suportul majorității locuitorilor lor chiar mai repede decât landurile germane și că, de atunci, susținerea publică a regiunilor a crescut relativ lent. Bineînțeles că nu putem ști dacă această susținere va crește într-un ritm alert în următorii ani, după modelul german, nici dacă regiunile italiene se vor dovedi la fel de durabile și eficiente ca mai puternicele landuri germane. Dar experimentul german al edificării unor instituții subnaționale ne amintește că legitimitatea populară a noilor instituții, chiar și a celor care au repurtat succese, se poate asigura doar treptat. Acest aspect furnizează un reper realist și rațional de evaluare a schimbărilor atitudinilor publicului față de guvernele regionale italiene, precum și față de noile instituții democratice din întreaga lume.

Concluzii

Este greu să se evalueze dezvoltarea oricărei instituții umane, chiar dacă ar fi examinată săptămână de săptămână, lună de lună sau an de an. Ritmurile schimbării instituționale sunt lente. Adesea sunt necesare mai multe generații pentru ca efectele specifice unei instituții create la un moment dat asupra culturii și comportamentului să devină inteligibile. Modele trecătoare și capriciile indivizilor ocultează tendințele mai profunde. În primii ani ai cercetării noastre, am crezut de multe ori că descoperiserăm semne ale unei evoluții importante, însă doar până în momentul în care noi dovezi, obținute în următoarea vizită, ne dădeau peste cap previziunile. Cei care au construit noile instituții, dar și cei care le evaluează au nevoie de răbdare – acesta este unul dintre cele mai importante învățăminte pe care le putem trage din experimentul regional italian.

Cu toate acestea, orientările despre care am vorbit în acest capitol au fost confirmate de-a lungul câtorva decenii de efervescență politică italiană. Metodele noastre de cercetare ne permit să comparăm în mod direct atitudinile și comportamentele de astăzi cu cele din urmă cu douăzeci de ani, fără a ne baza pe amintiri vagi și înșelătoare. Putem compara punctele de vedere de astăzi ale unui lider asupra disciplinei de partid, asupra capitalismului sau asupra eficienței regiunilor cu afirmațiile sale (sau ale predecesorilor săi) formulate cu ani în urmă și astfel nu ne limităm doar la ceea ce oamenii își amintesc acum despre ce credeau cândva.

Luând în considerare aceste criterii nu foarte simple, putem spune că reforma regională a afectat însăși esența politicii italiene. Ca urmare a acestei schimbări instituționale, cariera liderilor politici ai Italiei a luat un

alt curs, idealurile lor s-au modificat, au început să vadă tarele sociale în alţi termeni, să se lupte cu alţi rivali şi să colaboreze cu alţi parteneri. Cetăţenii şi liderii comunitari depindeau, din acel moment, de mai multe oficii guvernamentale. În multe cazuri, deşi nu întotdeauna, ei beneficiau de servicii mai bune, iar dacă nu, îşi puteau adresa plângerile altor oficialităţi. Datorită reformei regionale, multe lucruri au suferit schimbări importante.

După douăzeci de ani de experiment regional, guvernul subnaţional a devenit evident mai important în problemele de interes major ale politicii publice decât era la început. Noile instituţii au prins rădăcini, şi-au câştigat autonomie şi au câştigat (treptat) adeziunea cetăţenilor. Apoi, ele au atras o serie promiţătoare de politicieni profesionişti. Reforma instituţională a avut consecinţe semnificative asupra funcţionării politicii şi a guvernării în Italia. Care este însă bilanţul acestor instituţii din punct de vedere al *calităţii* politicii şi guvernării?

Dacă ne referim la aspectele pozitive, noile instituţii sunt mai aproape de oameni, aşa cum au promis întemeietorii lor. Guvernele regionale sunt mai familiarizate cu realităţile şi cu nevoile locului decât erau miniştrii de la Roma, ale căror atribuţii le preluaseră. Ele au reprezentat un laborator pentru inovaţia politică (aşa cum vom vedea pe larg în capitolul 3) şi au contribuit la adoptarea unui stil moderat, pragmatic şi tolerant de a face politică şi de a gestiona conflictele – pe scurt, un „nou mod de a face politică". Ele ţin cont de interesele grupurilor sociale regionale şi ale liderilor comunitari şi îşi asigură treptat o aprobare precaută, dar din ce în ce mai mare, din partea cetăţenilor lor.

Există însă şi aspecte negative. În primul rând, eficienţa administrativă estimată de unii reformatori regionalişti nu s-a ridicat la înălţimea aşteptărilor. Dimpotrivă, un observator onest ar putea acuza multe dintre regiuni de administrare deficitară. În al doilea rând, şi poate mai semnificativ pentru viitorul politicii italiene, reforma regională pare să fi exacerbat, nu să fi diminuat discrepanţele dintre Nord şi Sud. Ea a eliberat regiunile cele mai dezvoltate de sub tutela inutilă şi apăsătoare a Romei, în timp ce problemele regiunilor mai sărace s-au agravat.

Totuşi nu trebuie să ne limităm la aceste acuze şi să alergăm după idealuri intangibile, ci să vedem care sunt alternativele prezente. După ce am ascultat timp de o oră critica pătimaşă a unui primar din sud în legătură cu regiunea lui, l-am întrebat dacă lucrurile stăteau mai bine în timpul regimului centralizat. Uluit de naivitatea întrebării noastre, el a exclamat: „Pentru numele lui Dumnezeu, nu!".

La începutul celui de-al treilea deceniu de existenţă a regiunilor, părea să se întrevadă o nouă perioadă de revigorare a regionalismului. În ciuda

dezamăgirii generale cauzate de faptul că guvernele regionale nu corespundeau așteptărilor inițiale, îngrijorarea reînnoită față de ineficiența guvernului central a făcut ca toată lumea să vorbească despre o viitoare „regionalizare" a statului italian. În regiunile bogate din Nord, noi apărutele „ligi" regionaliste, cum ar fi *Lega Lombarda* sau *Lega Veneta*, au repurtat importante victorii în alegerile regionale și locale din 1990 și 1991, precum și în cele generale din 1992. La ascensiunea acestor ligi a contribuit și orgoliul regional, furia provocată de ineficiența Romei, revolta împotriva încercărilor de a-i corupe pe sudici prin „cadouri" din capitală, precum și rasismul disimulat. *Lega Lombarda*, care milita pentru „eliberarea națiunii lombarde", a câștigat peste 20% din voturi în regiunea cea mai bogată și mai populată a Italiei. Douăsprezece guverne regionale au semnat o petiție care cerea organizarea unui referendum național pentru a transfera și alte puteri importante la nivel regional.

În 1991, Comisia Constituțională a Camerei Deputaților a aprobat aproape în unanimitate un amendament constituțional care urma să elimine complet câteva ministere naționale (printre altele, al educației, al sănătății, al agriculturii, cel pentru probleme sociale și cel pentru probleme urbane), transferând atribuțiile lor către regiuni și urma să aloce acestora o cotă aproape dublă din bugetul național, adică aproximativ 70%[66]. Într-o oarecare măsură, aceste ambiții erau reminiscențe ale stării de spirit de la nașterea regiunilor în 1970, deși ea devenise, în Nord, mai întunecată și mai încărcată de resentimente decât în perioada timpurie, mai optimistă. Istoria reformei guvernamentale din Italia ne sugerează să fim precauți în interpretarea acestor evoluții, pentru că autoritățile centrale au opus o rezistență puternică oricărei încercări de a le deposeda de putere, deși presiunile regionaliste au continuat să se intensifice, mai ales în Nord. O altă pagină a istoriei guvernării regionale italiene este pe cale să fie întoarsă.

Indiferent de ce va aduce nou viitorul, am văzut deja că orice verdict univoc asupra experimentului regional este o eroare, dată fiind lipsa de omogenitate a regiunilor și a performanțelor lor. Acum a venit momentul să ne oprim asupra performanței instituționale ca atare și să cercetăm diferențele amintite mai sus.

Capitolul 3

Măsurarea performanţei instituţionale

Întrebările fundamentale ale ştiinţei politice sunt: „Cine guvernează?" şi „Cât de bine guvernează?". Cea de-a doua întrebare ridică problema distribuţiei şi redistribuţiei: „Cine primeşte ce, când şi cum?". Astfel de probleme au fost, în ultimele decenii, principala preocupare a dezbaterilor de specialitate. Cu toate acestea, întâlnim destul de rar aprecieri riguroase ale performanţei instituţionale, chiar dacă „buna guvernare" a stat la un moment dat în centrul atenţiei noastre. Varietatea de netăgăduit a judecăţilor normative prezente în orice încercare de evaluare a performanţei şi eficienţei a făcut ca cei mai mulţi dintre cercetătorii ultimelor patru decenii să evite astfel de întrebări: *de gustibus non disputandum est*, cel puţin într-o ştiinţă socială eliberată de valorizări, adică „obiectivă". Deşi cei ce se ocupă de ştiinţa politică, ca şi cetăţenii obişnuiţi, de altfel, simt nevoia să judece performanţa unui guvern, această disciplină a renunţat prea repede la acest important patrimoniu al său – sau la această „veche obligaţie a breslei noastre"[1] – în favoarea filosofilor politici şi a publiciştilor.

Vom încerca să facem o evaluare din cât mai multe puncte de vedere a fiecăruia dintre cele douăzeci de guverne regionale italiene, care se vrea a fi un demers premergător investigaţiei noastre ulterioare asupra cauzelor reuşitei sau eşecului instituţional în general. Dar de unde să începem? Ce criterii trebuie folosite într-o evaluare riguroasă, imparţială şi convingătoare a succesului unei instituţii? Cum putem fi siguri că unele guverne sunt într-adevăr *sistematic* mai eficiente decât altele, aşa încât să putem vorbi generic despre „succesul instituţional"?

Instituţia pe care ne propunem să o evaluăm este un guvern reprezentativ. Prin urmare, va trebui să evaluăm deopotrivă capacitatea sa de a răspunde cererilor cetăţenilor săi, precum şi eficienţa sa în conducerea treburilor publice[2]. Teoreticienii democraţiei, de la John Stuart Mill la Robert Dahl, afirmă că „ceea ce caracterizează în mod esenţial o democraţie este continua receptivitate a guvernului faţă de preferinţele cetăţenilor săi"[3]. Democraţia le dă cetăţenilor dreptul de a adresa guvernului petiţii prin care să încerce să

atingă diferite scopuri individuale sau sociale şi are nevoie de o competiţie onestă între diversele forme ale interesului public. O bună guvernare este, totuşi, mai mult decât o arenă în care se întrec puncte de vedere concurente sau un birou de administrare a nemulţumirilor ; ea trebuie să facă într-adevăr ceva. Un adevărat guvern democratic nu ia doar la cunoştinţă cererile cetăţenilor săi (adică, este receptiv), ci acţionează efectiv pentru a satisface aceste cereri (adică, este eficient).

Pentru a putea studia performanţa instituţională, trebuie să fim capabili să o măsurăm atent şi convingător. Înainte de a cerceta riguros de ce noul guvern regional din Emilia-Romagna a avut succes, în timp ce cel din Puglia a dat greş, trebuie să demonstrăm mai întâi că aceste afirmaţii nu sunt simple impresii sau presupuneri. Şi orice încercare de determinare a performanţei unui guvern trebuie să îndeplinească patru cerinţe :

1. Să fie *cuprinzătoare*. Guvernele fac multe lucruri : iniţiază legislaţie, cheltuie bani, oferă servicii şi îşi conduc propriile operaţii interne. În anumite momente, guvernele depăşesc această rutină pentru a realiza reforme inovative, indiferent că sunt de stânga, precum cele ale lui Lyndon Johnson sau de dreapta, precum cele ale lui Margaret Thatcher. Evaluarea noastră trebuie să cuprindă toate aceste activităţi, atât cele convenţionale, cât şi cele inovatoare. Dar guvernele au responsabilităţi şi în ce priveşte o mulţime de politici specifice : sănătate, agricultură, lucrări publice, educaţie, servicii sociale, dezvoltare economică şi aşa mai departe. Pentru a fi cuprinzătoare, cercetarea noastră trebuie să ţină seama de toate aceste domenii. Sigur că nu pretindem că putem măsura fiecare lucru în parte, făcut de cele douăzeci de guverne regionale italiene pe parcursul a două decenii, însă trebuie să ne lărgim cât mai mult orizontul atunci când apreciem eficacitatea lor.
2. Să aibă *consistenţă internă*. Tocmai pentru că guvernele fac atât de multe lucruri, ele nu au o singură „linie de bază", cum este profitul, de exemplu, în firmele capitaliste. De aici şi posibilitatea ca guverne diferite să fie bune în domenii diferite ; unele în sistemul de sănătate, altele în construcţia de drumuri, altele pot fi mai creative din punct de vedere legislativ sau pot demonstra capacităţi manageriale superioare ş.a.m.d. Astfel că trebuie să fim foarte atenţi ca diferitele noastre măsuri operaţionale ale performanţei instituţionale să fie concordante şi să fim de asemenea foarte atenţi la semnele „multidimensionalităţii". Suntem îndreptăţiţi să sintetizăm succesul sau eşecul instituţional dacă şi numai dacă toţi indicatorii folosiţi ajung să ierarhizeze regiunile în acelaşi fel.

3. Să fie *solidă*. Explicațiile generalizatoare au sens numai dacă performanța instituțională este relativ durabilă, nu doar de moment. E normal să apară unele variații în timp, mai ales în perioada de început a unei noi instituții. Unele guverne se poticnesc, în timp ce altele prind avânt. Totuși, dacă clasificarea regiunilor se schimbă caleidoscopic de la an la an, imaginea de bază pe care ne-am făcut-o despre performanța instituțională trebuie revizuită. Dar, dacă aceleași regiuni sunt bine guvernate an de an, atunci putem crede că performanța lor înseamnă mai mult decât o constelație efemeră de forțe politice sau talentul (poate și șansa) unei personalități.
4. *Să corespundă obiectivelor și evaluărilor protagoniștilor instituției și a cetățenilor legați de ea.* Guvernele despre care vorbim sunt, înainte de toate, guverne *democratice*, responsabile față de cetățenii diferitelor regiuni. Trebuie să evităm să impunem criterii străine, neconforme cu acești cetățeni. Trebuie să comparăm cu atenție măsurile noastre „obiective" ale performanței cu vederile generale ale alegătorilor și liderilor comunitari din fiecare regiune. Știm deja din capitolul anterior că satisfacția acestora variază simțitor de la regiune la regiune. Înainte de a emite judecăți definitive asupra calității guvernării în fiecare regiune, trebuie să ne verificăm măsurătorile prin raportare la oamenii din Bologna, Bari, Seveso sau Pietrapertosa.

Prezentul capitol urmărește atingerea acestor obiective[4]. Vom începe cu o trecere în revistă a unui set de 12 probe diferite ale eficienței guvernamentale din cele douăzeci de regiuni. Apoi ne vom îndrepta atenția asupra corelației dintre aceste 12 măsuri și ne vom întreba cât de stabile în timp sunt aprecierile noastre schematizate asupra performanței. În final, vom compara evaluările noastre din fiecare regiune cu vederile alegătorilor și ale liderilor comunitari italieni. Acest proces riguros este un prim pas esențial către scopul pe care ni l-am propus, anume acela de a înțelege succesul și eșecul instituțional.

Doisprezece indicatori ai performanței instituționale

Pentru fiecare guvern regional, vom căuta să evaluăm : 1) procesul de elaborare a politicilor ; 2) programele politice ; 3) implementarea politicilor.

Eficiența unei instituții depinde în primul rând de cât de bine își conduce afacerile interne. Astfel, putem măsura, de exemplu, stabilitatea aparatului

de decizie al unei instituții, eficacitatea procesului său bugetar sau eficiența sistemului de informare al conducerii[5] (vezi mai jos, indicatorii 1-3). Aceste măsuri se referă, în esență, la următoarea întrebare: indiferent cu ce se ocupă o instituție, își conduce ea operațiunile interne uniform și prompt?

Însă studierea performanței unui guvern înseamnă studierea atât a politicilor, cât și a programelor sale. Este guvernul pregătit să identifice nevoile sociale și să ofere soluții inovatoare? Legislația pusă în aplicare de guvern demonstrează capacitatea acestuia de a reacționa cuprinzător, coerent și creativ la problemele a căror rezolvare intră în atribuțiile sale? (vezi mai jos, indicatorii 4 și 5).

În fine, aprecierile noastre trebuie să se deplaseze de la vorbe la fapte. Trebuie să apreciem reușitele acestor guverne în calitatea lor de instituții care rezolvă probleme și care oferă servicii. Au folosit guvernele regionale cu succes resursele disponibile pentru a satisface nevoile unei societăți aflate într-o schimbare rapidă? Au reușit ele să implementeze obiectivele politice anunțate, de exemplu construirea de clinici, cămine etc.? Cât de eficiente au fost aceste guverne în a răspunde cererilor cetățenilor? (vezi mai jos, indicatorii 6-12).

Chiar dacă evaluarea vizează faptele și nu doar declarațiile diferitelor guverne, trebuie să fim atenți să nu le acordăm credit (sau să nu le blamăm) pentru lucruri care nu stau în puterea lor[6]. În limbajul analizei politice, ne propunem să analizăm ceea ce face un guvern (*outputs*), nu consecințele acțiunii sale: serviciile de sănătate, nu rata mortalității; politica de mediu, nu calitatea aerului; programele de dezvoltare economică, nu profitul companiilor. Sănătatea, calitatea aerului și profitul sunt, desigur, importante, însă motivul pentru care le excludem din evaluarea performanței guvernamentale este simplu: consecințele sociale sunt influențate, pe lângă guvern, și de multe alte lucruri. Sănătatea depinde de factori cum ar fi regimul alimentar și stilul de viață, ceea ce scapă controlului oricărui guvern democratic. Calitatea aerului este influențată, pe lângă politica guvernului, de condițiile meteorologice, demografice și industriale. Profitul depinde de abilitatea antreprenorului, de conștiinciozitatea muncitorului, de condițiile economice mondiale ș.a.m.d. Dacă amestecăm și consecințele sociale în aprecierea performanței unui guvern ajungem la ceva asemănător cu așa-numita „eroare a miracolului din Massachussetts": bunăstarea din New England în anii '80 (și, implicit, recesiunea ce a urmat) putea fi atribuită doar într-o foarte mică măsură guvernului statului respectiv, deși retorica din campania prezidențială din 1988 încerca să acrediteze contrariul.

A analiza comparativ și cantitativ output-urile este, desigur, o sarcină complexă și supusă influenței valorilor. Pentru a fi convingătoare, orice

măsurare a performanței politice trebuie să fie cât mai puțin afectată de diferențele care există între prioritățile substanțiale. Nu e simplu să compari, de pildă, capacitatea de inovație, eficiența și importanța socială a unui program de burse de studiu cu cea a unui plan de irigații. Cu toate acestea, în contextul pe care și-l propune studiul nostru, aceste dificultăți sunt reduse până la niște dimensiuni acceptabile. În general, aceleași teme au fost accentuate în interviurile pe care le-am făcut cu oamenii politici și liderii comunitari din întreaga Italie. Deși urgența anumitor probleme diferă de la o regiune la alta, în primii ani de reformă toate guvernele regionale s-au lovit de chestiuni similare, adică sănătatea publică, formarea profesională și lucrările publice. Dar ele nu le-au abordat la fel de prompt, de cuprinzător, de eficient și de creativ, iar rezultatele n-au satisfăcut în egală măsură oamenii politici și cetățenii obișnuiți. Așa cum scria Eckstein, „e absurd să ne așteptăm ca organizațiile politice să atingă obiective pe care ele nici nu vor să le atingă, dar este cât se poate de îndreptățit să ne așteptăm ca ele să fie eficiente în a urmări acele obiective care reprezintă cu adevărat priorități majore"[7].

Aprecierea detaliată a succesului instituțional se bazează pe 12 indicatori diferiți, care acoperă procesele interne, programele politice și implementarea politicilor în multe sectoare politice diferite. Cea mai mare parte a acestor indicatori sunt urmăriți între 1978 și 1985, adică după ce legea reformei (382 din 1976) și cele 616 decrete au delegat o autoritate semnificativă și finanțări substanțiale tuturor regiunilor. Această perioadă cuprinde cea mai mare parte a celei de-a doua legislaturi și toată cea de-a treia legislatură din noile instituții. Unii indicatori sunt preciși din punct de vedere cantitativ, deși conexiunea lor cu rezultatele substanțiale este indirectă. Alții, dimpotrivă, au o relevanță clară pentru performanța instituțională, deși cuantificarea lor este mai puțin exactă. Nici unul dintre indicatori, luat separat, nu este suficient pentru a evalua în mod just regiunile. Împreună, însă, ei pot asigura o bază solidă pentru o apreciere generală a succesului sau eșecului instituțional.

Vom începe cu trei indicatori ai proceselor politice și ai operațiilor interne: stabilitatea cabinetului, promptitudinea bugetului și serviciile statistice și informaționale.

1. Stabilitatea cabinetului

Ca și guvernul național italian, fiecare guvern regional este condus de un cabinet care trebuie să-și mențină sprijinul majorității pe parcursul întregii legislaturi. Unele regiuni au avut cabinete foarte stabile și astfel au

fost capabile să urmeze, în principiu, o linie politică coerentă. Altora, în schimb, le-a fost greu să creeze o coaliție și le-a fost și mai greu să o mențină. Indicele pe care îl propunem aici este numărul cabinetelor instalate în fiecare regiune în perioadele legislative 1975-1980 și 1980-1985. Valoarea acestui indice diferă de la două cabinete în zece ani în Trentino-Alto Adige și Umbria la nouă cabinete în același număr de ani în Sicilia, Sardinia și Campania[8]. Deși este cel mai simplu dintre indicatorii de performanță, acest indice se dovedește a fi unul dintre cei mai puternici.

2. *Promptitudinea bugetului*

Începând din 1972, regiunile trebuiau să-și încheie activitatea de elaborare a bugetelor anuale până la 1 ianuarie, prima zi a anului fiscal. În realitate, nici una dintre regiuni nu a reușit acest lucru, iar la începutul anilor '80 toate sufereau din cauza întârzierilor scăpate de sub control, în ciclul bugetului național. Cu toate acestea, întârzierea medie varia considerabil de la regiune la regiune. Indicatorul nostru în această privință este simplu: în medie, când a fost aprobat până la urmă bugetul de către consiliul regional, în perioada 1979-1985? Valorile variază între o medie de 27 ianuarie (o întârziere de câteva săptămâni) în Friuli-Venezia Giulia și 7 august (când trecuseră cam două treimi din anul fiscal) în Calabria[9].

3. *Serviciile statistice și informaționale*

Dacă celelalte lucruri sunt egale, un guvern cu o informare mai bună despre cetățenii săi și despre problemele lor poate reacționa mai eficient. Astfel, toate cele douăzeci de regiuni au fost apreciate în funcție de amplitudinea facilităților statistice și informaționale de care dispun. Pe ultimul loc se aflau șase regiuni care nu aveau deloc astfel de facilități, anume: Abruzzi, Calabria, Campania, Marche, Molise, Puglia și Sicilia. În capul listei se aflau cinci regiuni – Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia și Toscana – cu servicii informaționale bine puse la punct, care includeau oficii de teren și facilități pentru culegerea de informații brute, procesare statistică și analiză informatizată[10].

În continuare, investigația noastră va lăsa în urmă indicatorii „procesuali" pentru a explora conținutul deciziilor politice. Următoarea pereche de indicatori se bazează pe examinarea detaliată a legislației regionale.

4. Legislația reformei

Am examinat întreaga acțiune legislativă a fiecărei regiuni în perioada 1978-1984, în trei arii diferite ale politicii : dezvoltarea economică, planificarea teritorială și a mediului și serviciile sociale. Temele acestui corp extins de legi variau de la planificarea urbană și dializa rinichilor până la cursuri de pregătire a asistenților sociali și centre regionale pentru cercetare industrială și marketing. Am folosit, în analiza noastră, trei criterii generale de evaluare :

- *Sfera de cuprindere* a legislației, adică măsura în care corpul legilor regionale concepute în această perioadă abordează o gamă largă sau redusă de nevoi sociale.
- *Coerența* legislației, adică măsura în care aceste inițiative legislative sunt coordonate și necontradictorii între ele ; de exemplu, un program de asistență a micilor întreprinzători care a fost însoțit de proiecte de instruire profesională și proiecte infrastructurale a atins un prag mai înalt al acestui indicator decât un alt program, care a „împrăștiat" (cum spun italienii) fonduri, fără discernământ, prin toată regiunea.
- *Creativitatea* legislației, adică măsura în care ea identifică necesități noi, experimentează noi servicii sau creează stimulente pentru noi forme de inițiativă privată.

Fiecare regiune a fost notată pe o scală de la 1 la 5, în fiecare dintre aceste trei sectoare ale politicii. Suma scorurilor variază de la 15 în Emilia-Romagna, ceea ce reprezintă o excelentă performanță în toate trei sectoarele, până la 3 în Calabria și Molise, ceea ce denotă o performanță foarte slabă în toate trei sectoarele. Deși aceste aprecieri legislative sunt orientative și mai puțin precise decât indicatorii anteriori, ele conturează o imagine destul de exactă a conținutului politicii regionale și, așa cum vom vedea mai târziu, oglindesc fidel evaluările făcute de cetățenii fiecărei regiuni. Criteriile pe care le-am folosit în evaluarea legislației reformei nu sunt practic foarte diferite de cele folosite de alegătorii italieni[11].

5. Inovația legislativă

În Italia, ca și în Statele Unite, multe idei legislative tind să difuzeze între guvernele subnaționale, așa încât o inovație atractivă introdusă de un consiliu relativ avansat este preluată și folosită de o regiune mai puțin

dezvoltată[12]. Am examinat 12 teme diferite ce apar în legi asemănătoare, adoptate în majoritatea regiunilor: poluarea apei și a aerului, încurajarea pescuitului, protecția consumatorului, clinicile de medicină preventivă, reglementarea mineritului la mică adâncime, clasificarea hotelurilor, protecția florei și faunei ș.a.m.d. În ciuda faptului că necesitățile și prioritățile locale erau diferite, anumite regiuni se plasau constant în frunte, iar altele constant în urmă în aproape toate aceste domenii, cu doar trei sau patru excepții (liderii și întârziații în privința asistenței în domeniul sănătății mintale, a „avocaților poporului" la nivel regional și a încurajării voluntariatului nu corespundeau tiparului general. Întregul set de modele de legi este prezentat în tabelul 3.1)[13]. Indicatorul nostru aici este următorul: cu privire la aceste 12 domenii și în medie, cât de curând după prima ei apariție este preluată o lege model de către o altă regiune? Regiunea care a lansat prima legea a fost notată cu 100, iar cea care nu a adoptat deloc legea, cu 0[14]. Scorurile medii variază de la 74 pentru Emilia-Romagna până la 4 pentru Calabria. De fapt, în Calabria a fost adoptată doar una singură dintre aceste 12 legi model, în timp ce Emilia-Romagna le-a promulgat pe toate 12 și a fost cea care a inițiat cinci dintre acestea.

Tabelul 3.1 – *Evaluarea inovației legislative*

Conținutul legii model	*Capacitatea factorului*
Reglementarea mineritului la mică adâncime	0,812
Încurajarea industriei pescuitului	0,806
Controlul poluării apei și aerului	0,776
Clasificarea hotelurilor	0,756
Clinicile de medicină preventivă	0,718
Protejarea florei și faunei	0,638
Raționalizarea comerțului	0,624
Protecția consumatorului	0,501
Monitorizarea pieței forței de muncă	0,432
Încurajarea serviciilor voluntare	0,392
„Avocații poporului" la nivel regional	0,222
Asistența în domeniul sănătății mintale	–0,026

Ne vom întoarce acum de la programele politice la implementarea politicilor. Următorii șase indicatori măsoară capacitatea unei regiuni de a implementa politici în practic toate sectoarele importante ale activității guvernamentale regionale, adică în ce privește sănătatea publică, asistența socială, dezvoltarea industrială și agricolă, locuințele și politica urbană. Primii doi indicatori măsoară furnizarea directă de servicii; al treilea se

referă la arsenalul de instrumente politice de care dispune fiecare regiune ; iar ultimii trei măsoară cât de eficiente sunt guvernele regionale în utilizarea fondurilor oferite de guvernul central („capacitatea de cheltuire").

Capacitatea de cheltuire ar putea să nu fie un indicator adecvat al performanței instituționale în orice situație. Totuși, sunt trei cazuri (agricultură, sănătate și locuințe) în care necesitatea unor investiții suplimentare a fost general acceptată și au fost disponibilizate imediat fonduri de la autoritățile centrale pentru fiecare regiune. Cu toate acestea, unele guverne regionale au acumulat fonduri necheltuite enorme [*residui passivi*], pentru că le-a lipsit capacitatea organizațională și infrastructura managerială necesare pentru a utiliza aceste resurse sporite. Pe de altă parte, regiunile mai eficiente au fost capabile să cheltuiască ce și-au propus și atunci când și-au propus.

6. *Căminele pentru copii*

Una dintre inițiativele politice ale noilor guverne regionale, care a pornit cel mai devreme și s-a bucurat de un real succes, a fost crearea unor cămine susținute din fonduri publice. În 1977, guvernul central a alocat fiecărei regiuni, în acest scop, fonduri speciale substanțiale, așa încât „costurile de oportunitate" ale regiunii pentru acest program erau neglijabile. Șase ani mai târziu, în 1983, unele regiuni creaseră deja lanțuri extinse de cămine pentru copii cu vârsta sub patru ani[15], în timp ce altele nu făcuseră practic nici un progres. Măsura noastră este, aici, numărul de cămine susținute regional, în funcțiune în decembrie 1983, standardizat în raport cu populația de copii între zero și patru ani. Această măsură oferă un indicator deosebit de clar al abilității unei regiuni de a implementa politici la bază, atunci când le sunt oferite fonduri din exterior. Scorurile variază de la un cămin la 400 de copii în Emilia-Romagna la un cămin la 12.560 de copii în Campania.

7. *Clinicile familiale*

În domeniul sănătății, un experiment important, autorizat inițial în 1974 de legislația centrală, l-au constituit clinicile familiale (*consultorio familiare*). O măsură utilă a abilității unei regiuni de a implementa reforme politice este și numărul de clinici familiale, standardizat în raport cu populația regiunii, aflate în funcțiune în mai 1978. La acea dată, Umbria (în topul acestei liste) avea o clinică familială la 15.000 de rezidenți ; Puglia avea o singură clinică pentru toți cei 3.850.000 de locuitori ai săi ;

iar regiunile Trentino-Alto Adige, Molise și Valle d'Aosta nu creaseră nici o clinică familială[16].

8. Instrumentele politicii industriale

În 1970, așa cum aminteam în capitolul 2, speranța generală că noile guverne regionale ar putea determina o dezvoltare industrială mai rapidă a constituit o motivație importantă pentru reforma instituțională. Când și fondurile au devenit disponibile, unele regiuni au completat pur și simplu cecuri pentru a subvenționa firmele particulare, adesea ca o formă de patronaj. Alte regiuni, mai avansate, au oferit suport infrastructurii, și-au îmbunătățit serviciile publice și au încurajat parteneriatul între sfera publică și cea privată[17]. S-ar putea obține un indicator primar al rafinamentului la care a ajuns fiecare regiune în domeniul politicii industriale, observând cât folosește de fapt o regiune dintr-un arsenal de instrumente potențiale ale politicii industriale, arsenal ce cuprinde:

- planul de dezvoltare economică regională
- planul regional de exploatare a terenurilor
- parcurile industriale
- agențiile de finanțare a dezvoltării regionale
- consorțiile de dezvoltare economică și marketing
- programele de pregătire profesională

Câteva regiuni, cum ar fi Friuli-Venezia Giulia, se foloseau de toate cele șase instrumente, în 1984. La cealaltă extremă, Calabria a experimentat doar două[18].

9. Capacitatea de cheltuire în domeniul agriculturii

În 1977, guvernul central a alocat fonduri substanțiale fiecărei regiuni (în valoare totală de aproape 400 de milioane de dolari) pentru investiții în agricultură, aceasta însemnând, printre altele, irigații, refacerea pădurilor, zootehnie, horticultură și viticultură. Lazio, de exemplu, a folosit partea sa din fondurile naționale pentru a crește producția de vinuri Frascati. De cealaltă parte, blocajul politic și ineficiența administrativă au făcut ca unele regiuni să nu fie în stare să cheltuie nimic din fondurile alocate, chiar dacă era vorba despre regiuni în care agricultura era esențială în contextul economiei respective. Abilitatea unei regiuni de a-și duce la bun sfârșit inițiativele politice în acest sector economic major poate fi măsurată cu ajutorul procentului din fondurile alocate pe care regiunea l-a cheltuit

conform planului pe parcursul următorilor trei ani (1978-1980). Acest procent variază între 97% în Valle d'Aosta și 0% în Calabria și Molise[19].

10. Cheltuielile Unității Sanitare Locale

Din punct de vedere financiar, cea mai importantă responsabilitate delegată regiunilor după 1977 a fost cea a serviciilor naționale de sănătate, care includeau spitalele, clinicile și asigurările de sănătate. Prima inovație organizațională în implementarea acestor noi responsabilități urma să fie, conform legislației din 1978, „Unitatea Sanitară Locală" (USL). Un indicator al pregătirii fiecărei regiuni de a-și îndeplini responsabilitățile legate de acest domeniu este suma cheltuită pentru fiecare USL în 1983, cinci ani după intrarea în vigoare a statutului național (din nou, toate fondurile pentru serviciile de sănătate au fost furnizate de autoritățile centrale ; și din moment ce cheltuielile USL sunt corelate *negativ* cu rata anumitor boli și a mortalității infantile, nu putem interpreta rezultatele în sensul că regiunile care au cheltuit mai puțin aveau mai puțină nevoie de servicii medicale publice). Scorurile în această privință variau astfel : Toscana cheltuise cu 34% mai mult decât media națională, în timp ce Sicilia și Basilicata cheltuiseră cu 25% mai puțin decât această medie[20].

11. Locuințele și dezvoltarea urbană

Anchetele noastre au arătat că asigurarea de locuințe era o prioritate majoră și presantă pentru oficialitățile regionale din toată Italia, mai ales în anii '80. Începând din 1971 și mai ales după 1978, guvernul central a alocat fonduri importante fiecărei regiuni, destinate subvenționării construcției și reabilitării locuințelor (atât publice, cât și private), precum și achiziției de terenuri în vederea dezvoltării urbane. Regiunilor li se cerea să formuleze programe în acest domeniu cu durata de patru ani și să-și stabilească criteriile pentru alocarea fondurilor. Am cules date în 1979, 1981, 1985 și 1987 despre capacitatea regiunilor de a folosi aceste fonduri, măsurată cu ajutorul procentului de care a dispus în realitate regiunea din totalul fondurilor aprobate de autoritățile centrale (capacitatea de cheltuire în această privință este corelată *pozitiv* cu indicii anteriori privind calitatea asigurării de locuințe, excluzând astfel ideea că dacă o regiune cheltuie puțin, înseamnă că nevoile ei sunt mici). O măsură compozită ce acoperă toți cei patru ani menționați mai sus variază, ca medie, de la 67% în Emilia-Romagna la 32% în Sicilia și Campania[21].

Toți indicatorii de performanță folosiți până acum s-au situat în cadrul perspectivei omului politic: cât de eficient este procesul planificării bugetului? Cât de inovativă este legislația? Câte cămine și clinici familiale au fost ridicate și câte împrumuturi s-au acordat în agricultură? Urmează acum să continuăm analiza cu evaluarea guvernului regional din punctul de vedere al cetățeanului care are o problemă și se îndreaptă spre acest guvern pentru a o rezolva.

12. Receptivitatea birocrației

Pentru a avea o imagine asupra capacității guvernului de a reacționa la problemele venite de la nivelul „străzii", am inițiat un experiment puțin înșelător, dar inofensiv și foarte grăitor[22]. În ianuarie 1983, colegii noștri italieni i-au abordat pe birocrații din fiecare regiune pentru a le cere informații despre trei probleme specifice (dar fictive):

- de la departamentul sănătății s-au cerut informații despre procedurile de rambursare a unei note de plată medicale datate într-o perioadă în care persoana vizată era plecată în vacanță peste hotare;
- de la departamentul educației vocaționale s-au cerut informații despre facilitățile oferite pentru pregătirea profesională, în numele unui „frate" mai mic, care tocmai a terminat liceul;
- de la departamentul pentru agricultură s-au cerut informații despre împrumuturile și subvențiile acordate pentru culturile experimentale, în numele unui „prieten fermier".

Inițial, cererile au fost făcute prin poștă, iar răspunsurile au fost evaluate în funcție de promptitudinea, claritatea și substanța lor. În cazul în care nu se primea un răspuns grabnic, urmau telefoane sau, dacă era cazul, vizite personale. În fiecare caz, se evalua calitatea și amabilitatea răspunsului. Acest experiment ne-a permis să concepem un indice compozit al receptivității celor trei departamente, comparabil pentru toate cele douăzeci de regiuni[23]. În regiunile cele mai eficiente (Emilia-Romagna și Valle d'Aosta), doi solicitanți din trei au primit răspuns la scrisoarea inițială în decurs de o săptămână, iar al treilea a avut nevoie doar de un singur apel telefonic. În regiunile cele mai ineficiente (Calabria, Campania și Sardinia), nici una dintre cererile trimise prin poștă nu a primit răspuns, iar pentru satisfacerea a două din cele trei solicitări au fost necesare mai multe săptămâni, câteva apeluri telefonice și o vizită personală.

Coerența și fidelitatea indicelui performanței instituționale

Lista celor 12 indicatori își propune să reflecte diversitatea lucrurilor pe care le fac guvernele moderne pentru cetățenii lor. Diferențele de nivel al performanței sugerate de acești indicatori sunt, în termeni absoluți, remarcabile: cabinetele din unele regiuni sunt de cinci ori mai durabile decât cele din alte regiuni; bugetele întârzie trei săptămâni într-o regiune și șapte luni în altele; căminele pentru copii, clinicile familiale, împrumuturile agricole și locuințele subvenționate sunt mult mai frecvente într-o regiune decât în alta (în ciuda accesului egal la fonduri); cererilor cetățenilor li se răspunde prompt în unele regiuni și deloc în altele.

Chiar și așa, la începutul acestei cercetări ne îndoiam că astfel de indicatori independenți ai performanței instituționale pot da împreună un rezultat coerent, date fiind fragilitatea măsurătorilor, diferențele dintre prioritățile regionale și multiplele influențe exercitate asupra fiecărei activități instituționale. De exemplu, deși căderea cabinetului regional poate sugera în general instabilitate instituțională, ea poate fi cauzată și de moartea neașteptată a unei personalități-cheie. Sau ne-am putea gândi că creativitatea legislativă poate să nu aibă urmările administrative scontate. Sau poate că unele regiuni pun un accent special pe locuințe, iar altele pe agricultură. Sau poate că faptul că într-o regiune nu se construiesc cămine pentru copii și clinici familiale este urmarea unei alegeri ideologice, nu a ineficienței administrative. Nici un indicator, luat separat, nu poate surprinde cu fidelitate toate diferențele în succesul instituțional și este posibil ca succesul pe o anumită dimensiune să nu fie corelat cu succesul pe altele.

În aceste condiții, ne-a fost dat să descoperim o puternică și surprinzătoare coerență a celor 12 indicatori ai performanței instituționale[24] (vezi Apendicele C). Regiunile care au cabinete stabile își adoptă bugetul la timp, își cheltuiesc alocațiile așa cum și-au propus și sunt deschizătoare de drumuri în materie de legislație; ele oferă cămine pentru copii și clinici familiale, au o planificare urbană cuprinzătoare, acordă împrumuturi fermierilor și își onorează prompt corespondența. Pe baza acestor 12 indicatori, am construit un Indice al performanței instituționale. Tabelul 3.2 prezintă lista completă a indicatorilor și arată corelația fiecăruia dintre ei cu acest indice.

Intercorelațiile dintre aceste măsuri ale performanței instituționale sunt departe de a fi perfecte. Multe regiuni *sunt* mai bune la unele lucruri decât

la altele. Dacă cercetăm foarte atent succesul instituțional, constatăm că el nu trebuie măsurat doar pe o singură dimensiune. Totuși, în general, tehnica noastră de a combina cei 12 indicatori într-un singur indice reduce impactul idiosincrasic al oricărei măsuri, luată individual. Mai important este că, așa cum o confirmă și aceste date, unele regiuni sunt bine cotate practic la toate capitolele, iar altele rău cotate după aproape toate criteriile. Indicele nostru compozit este deopotrivă cuprinzător și intrinsec consistent.

Tabelul 3.2 - *Indicele performanței instituționale, 1978-1985*

Indicatorul de performanță	*Capacitatea factorului*
Legislația reformei, 1978-1984	0,874
Căminele pentru copii, 1983	0,851
Locuințe și dezvoltare urbană, 1979-1987	0,807
Serviciile statistice și informaționale, 1981	0,797
Inovația legislativă, 1978-1984	0,779
Stabilitatea cabinetului, 1975-1985[a]	0,681
Clinicile familiale, 1978	0,640
Receptivitatea birocrației, 1983	0,625
Instrumentele politicii industriale, 1984	0,580
Promptitudinea bugetului, 1979-1985[a]	0,577
Cheltuielile unității sanitare locale, 1983	0,545
Capacitatea de cheltuire în agricultură, 1978-1980	0,468

[a] Valorile pentru stabilitatea cabinetului și promptitudinea bugetului au fost inversate față de cele descrise în text, așa încât o valoare absolută mare corespunde unei performanțe ridicate.

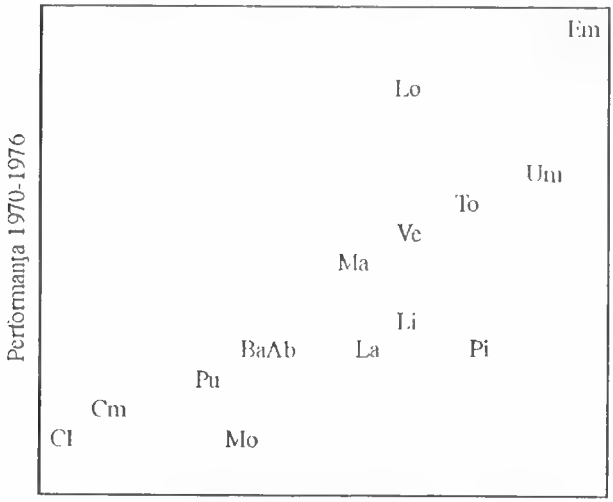
Cât de stabilă și de fidelă este această apreciere în timp? Este performanța instituțională, așa cum am măsurat-o noi, o trăsătură durabilă a guvernelor regionale sau regiunile își modifică aleator clasarea, de la an la an?

În primii ani ai experimentului regional italian, imediat după încheierea primei legislaturi, am efectuat o evaluare preliminară a reușitei fiecăreia dintre cele 15 regiuni „obișnuite"[25]. Această evaluare preliminară se baza pe indicatori de performanță asemănători cu cei descriși în acest capitol, însă datele erau culese în perioada 1970-1976, așa că nu se suprapun cu cele pe care le-am analizat aici. Prima evaluare nu a fost atât de largă ca cea schițată în acest capitol; lipseau mai ales aprecierile referitoare la implementarea politicilor, pentru că regiunile de-abia porniseră la drum.

Din figura 3.1, care compară rezultatele celor două analize, se poate observa o remarcabilă stabilitate a succesului relativ al regiunilor. Majoritatea regiunilor care fuseseră bine cotate în prima evaluare s-au menținut în

top şi în cea de-a doua, adică în Indicele performanţei instituţionale, iar cu ultimele clasate s-a întâmplat acelaşi lucru. Există doar câteva excepţii: Lombardia, care era aproape de vârf în prima ierarhie, a scăzut puţin în a doua, în timp ce Piemontul a urcat considerabil. Cu toate acestea, stabilitatea generală este evidentă. Şi chiar dacă această stabilitate este, poate, descurajantă pentru guvernele prost cotate, ea rămâne importantă din punct de vedere teoretic şi încurajatoare din punct de vedere metodologic. Diferenţele de performanţă instituţională constatate aici sunt destul de stabile, deci merită explicate.

Figura 3.1 - *Performanţa instituţională 1970-1976 şi 1978-1985.* Pentru o listă a abrevierilor folosite, vezi Apendicele D.



Performanţa instituţională şi evaluările electoratului

Acest indice pune în lumină diferenţe importante şi coerente ale performanţei instituţionale. Se potrivesc ele, însă, cu evaluările făcute instituţiilor de către propriii protagonişti şi alegători? Corespund aprecierile „obiective" ale performanţei instituţionale cu punctele de vedere ale italienilor asupra propriilor lor guverne regionale? Sau criteriile de apreciere a

guvernelor sunt atât de idiosincrasice și de afectate de relativismul cultural, încât judecățile noastre și cele ale alegătorilor și liderilor comunitari italieni nu se potrivesc?[26]

Acest examen nu este unul simplu, pentru că observatorii situați într-o regiune anume nu sunt în măsură să poată face o comparație prea rafinată cu alte guverne regionale, și nici nu putem ști sigur dacă locuitorii diferitelor regiuni au aceleași standarde și praguri ale satisfacției[27]. Pe de altă parte, interviurile pe care le-am efectuat arată că oamenii de afaceri, primarii, liderii sindicali, jurnaliștii și alți lideri comunitari, precum și o bună parte dintre cetățenii obișnuiți știu multe lucruri despre atuurile și slăbiciunile guvernului lor regional. De aceea, din moment ce aceste guverne sunt menite să fie instituții reprezentative, părerile cetățenilor au un loc aparte în aprecierea performanțelor lor.

În realitate, indicele performanței instituționale este într-o remarcabilă consonanță cu aprecierile date de publicul avizat și de electoratul regiunilor, ca întreg. Să vedem mai întâi cum apreciază italienii de rând propriul guvern regional.

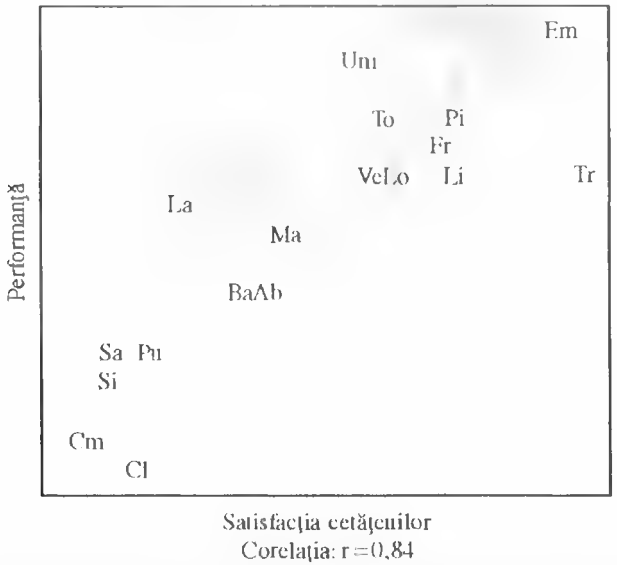
Între ianuarie 1977 și decembrie 1988 am adresat de șase ori, adică aproape o dată la doi ani, următoarea întrebare: „Cât de satisfăcut sau de nesatisfăcut sunteți de modul în care este guvernată această regiune?". Deși eșantioanele din regiunile mai puțin întinse erau, de fiecare dată, prea mici pentru a extrage estimări deosebit de fidele ale opiniilor, ierarhiile regionale obținute sunt, în general, stabile de la un an la altul, așa încât cele șase sondaje pot fi combinate pentru a obține o singură estimare, mult mai fidelă, a satisfacției cetățenilor din fiecare regiune[28].

Suntem astfel în măsură să comparăm aprecierea noastră „obiectivă" a performanței guvernelor regionale cu punctele de vedere ale propriilor lor alegători. Figura 3.2 evidențiază o strânsă concordanță între cele două măsuri. Cu o singură excepție minoră, de altfel apărută în regiunea „specială" Trentino-Alto Adige, cetățenii regiunilor italiene își evaluează guvernele cam în același fel ca și noi[29]. Eficiența și receptivitatea – cele două criterii fundamentale ale unui guvern democratic – se dovedesc a fi, cel puțin în acest caz, strâns legate. Guvernele regionale care adoptau o legislație inovatoare, care își implementau bugetele conform planului, construiau cămine, răspundeau la scrisori ș.a.m.d. erau mai populare decât cele care nu făceau aceste lucruri[30].

Performanța instituțională pe care am evaluat-o este, de fapt, singurul predictor consistent privind cine este satisfăcut de guvernul regional și cine nu. De-a lungul celor șase sondaje naționale pe care le-am efectuat, s-a dovedit că aprobarea față de activitățile guvernului regional nu este corelată

cu *nici una* dintre categoriile sociologice standard. În această privință, nu există nici o diferență între cei educați și cei needucați, între bogați și săraci, între locuitorii orașelor și cei ai satelor, între fermieri și femeile casnice, între oamenii de afaceri și muncitorii manuali, între bărbați și femei, tineri și bătrâni[31]. Cu alte cuvinte, în regiunile considerate de succes după criteriile noastre „obiective", oamenii din toate sferele de activitate sunt relativ satisfăcuți, în timp ce în regiunile neperformante majoritatea oamenilor sunt nesatisfăcuți. Se pare că aceste guverne diferă mai puțin în ceea ce privește interesele particulare pe care le slujesc, și mai mult în ceea ce privește modul în care ele servesc interesul comun.

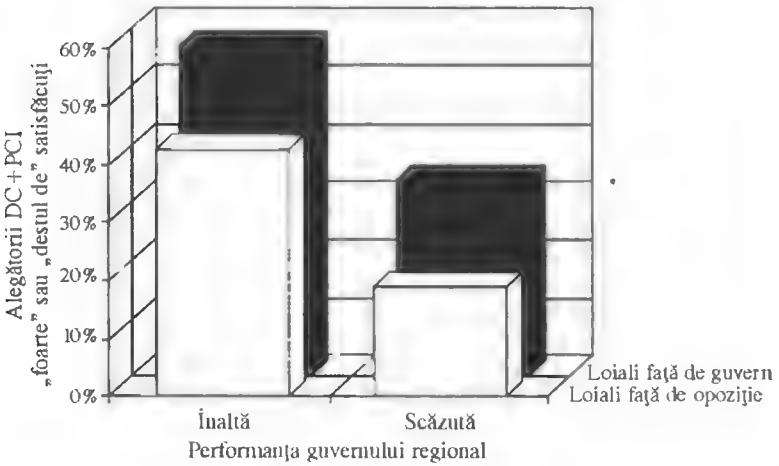
Figura 3.2 – *Performanța instituțională (1978-1985) și satisfacția cetățenilor (1977-1988)*



Sigur că nu e de mirare că simpatizanții partidului ce deținea controlul în guvernul regional exprimau o mai mare satisfacție față de performanța acestuia decât simpatizanții opoziției. Cu toate acestea, loialitatea partizană este un determinant mai slab pentru satisfacția cetățenilor decât este performanța „obiectivă" a acelui guvern. Pe parcursul celor șase sondaje efectuate între 1977 și 1988, *susținătorii* partidului de guvernământ din regiunile cu performanțe *slabe* erau mai puțin satisfăcuți de performanța guvernului regional decât erau susținătorii partidelor *de opoziție* din regiunile cu o performanță *înaltă*[32]. Așa cum se poate vedea din figura 3.3, o medie

de 42% dintre *oponenții* guvernelor din regiunile performante erau destul de satisfăcuți de performanța acestora, față de 33% dintre *susținătorii* guvernelor din regiunile neperformante. Controlând variabila performanță, loialitatea față de partid produce o diferență de aproximativ 14 puncte procentuale în ce privește satisfacția, iar dacă ținem sub control variabila loialitate partizană, performanța produce o diferență de aproximativ 24 puncte procentuale. Cu alte cuvinte, diferențele obiective de performanță sunt aproape de două ori mai importante decât loialitatea partizană, pentru gradul de satisfacție a alegătorilor italieni față de guvernul regional.

Figura 3.3 – *Satisfacția față de guvernul regional, în funcție de performanța acestuia și de sprijinul partizan*



Am putea aborda, însă, activitățile guvernelor regionale și dintr-o altă perspectivă, care ni s-a deschis în urma sondajelor pe care le-am efectuat în 1982 printre liderii comunitari – adică președinți de provincie, primari ai orașelor mai mari sau mai mici, bancheri, lideri sindicali, jurnaliști și reprezentanți ai industriei, comerțului, meșteșugurilor, agriculturii și mișcării cooperatiste. Mai mult de jumătate dintre ei au recunoscut că se întâlneau în mod regulat cu oficialii regionali și 59% credeau că guvernul regional avea un impact „foarte important" sau „destul de important" asupra intereselor organizațiilor pe care respectivii lideri le reprezentau. Astfel că acești oameni emiteau judecăți asupra performanței guvernului lor regional pe baza unor cunoștințe directe și personale.

Am spus că liderii comunitari aveau de-a face în mod regulat cu guvernul lor regional. Primarii doreau să obțină aprobări pentru ordonanțele de

zonare. Reprezentanţii fermierilor se interesau de proiectele de irigaţii. Oamenii de afaceri discutau despre planurile economice regionale. Liderii sindicali se consultau cu privire la programele de pregătire profesională. Prin urmare, putem obţine de la aceşti oameni evaluări detaliate asupra activităţilor instituţiei regionale. În capitolul 2 ne întrebam despre accesibilitatea oficialilor regionali, despre direcţiile programatice ale politicii locale, despre fezabilitatea proiectelor regionale specializate, despre promptitudinea cu care birocraţia regională prelucra diverse cereri, despre coordonarea dintre guvernul local şi cel regional şi despre calificarea tehnică şi conştiinciozitatea administratorilor regionali. Marea majoritate a liderilor comunitari erau extrem de critici faţă de incapacitatea regiunii de a implementa anumite politici, însă erau ceva mai înţelegători cu privire la opţiunile programatice şi accesibilitatea noului guvern[33].

Judecăţile asupra acestor câteva aspecte ale performanţei instituţionale se dovedesc a fi destul de strâns corelate, în sensul că orice guvern regional tindea să fie cotat favorabil (sau nefavorabil), fără deosebire, cu privire la toate cele şase aspecte specifice ale acestui tip de performanţă. Regiunile considerate cele mai creative din punct de vedere al programelor erau şi cele mai apreciate datorită promptitudinii în acţiune şi atenţiei acordate diferitelor probleme. Am combinat judecăţile individuale într-un unic indice comprehensiv al evaluărilor liderilor comunitari, prezentat în tabelul 3.3. Răspunsurile respective oferă încă o măsură a eficacităţii guvernelor regionale.

Tabelul 3.3 - *Evaluarea făcută de către liderii comunitari guvernelor regionale, 1982*

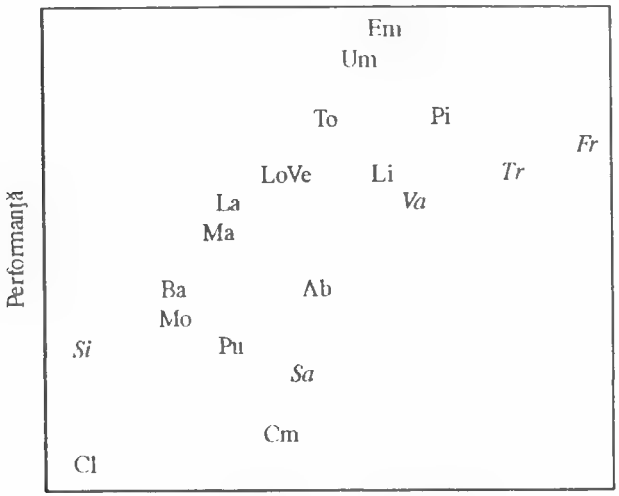
Aspecte ale activităţii guvernului regional[a]	*Capacitatea factorului*
Fezabilitatea proiectelor regionale	0,735
Timpul necesar procesării unui caz	0,714
Coordonarea cu guvernul local	0,700
Calificarea şi conştiinciozitatea personalului	0,697
Opţiunile programatice	0,676
Deschiderea pentru consultări cu organizaţia dvs.	0,657

[a] Indice bazat pe răspunsul la întrebarea: „Cât de satisfăcut sunteţi de următoarele şase aspecte ale activităţii guvernului regional?".

Numărul celor intervievaţi în acest sondaj este destul de mic, situându-se în jurul unei medii de 15 lideri pentru fiecare regiune, aşa încât scorurile au o anumită marjă de eroare[34]. Cu toate acestea, este instructiv să comparăm aceste evaluări, regiune de regiune, cu Indicele performanţei instituţionale.

Figura 3.4 arată că două dintre ele sunt destul de strâns corelate, mai ales dat fiind efectul de atenuare datorat numărului mic de intervievați. Evaluarea pe care am făcut-o noi performanței instituționale corespunde, în general, cu judecata oamenilor care au de-a face cu aceste guverne în fiecare zi[35].

Figura 3.4 – *Performanța instituțională (1978-1985) și satisfacția liderilor comunitari (1982)*



Corelația: r = 0,66

Doar pentru regiunile obișnuite: r = 0,77
Doar pentru regiunile speciale: r = 0,84
Regiunile speciale sunt marcate cu caractere italice.

Strânsa corelare dintre aprecierea noastră impersonală, „obiectivă", a guvernelor și evaluarea făcută de propriii lor alegători nu este doar un succes metodologic. Ea subliniază deopotrivă și riscul unui relativism cultural *excesiv*, precum și pericolele unei abordări de tipul „pe măsura preferinței" a rezultatelor obținute de guvern: ideea că oamenii au exact acel tip de guvern pe care și-l doresc. Se spune uneori că în unele părți ale Italiei – și în multe părți ale lumii – guvernul este letargic, ineficient și corupt „pentru că oamenilor le place astfel". Figurile 3.2 și 3.4 prezintă dovezi clare în favoarea opiniei contrare. Cel puțin în Italia, oamenii de peste tot disting un guvern bun de unul rău, cu ajutorul unor standarde în principiu identice: eficiența, creativitatea, coerența, receptivitatea și

rezultatele practice. Ei apreciază un guvern bun și resping unul rău. Aceasta *nu* înseamnă, desigur, că toată lumea este de acord cu privire la prioritățile politice de urmat și la modul în care ele trebuie implementate, că există „un singur mod optim" de a guverna sau că guvernarea este o simplă chestiune de tehnică. Înseamnă că diferența dintre mai bine și mai rău este acut percepută.

Concluzii

Ce trebuie să reținem din acest capitol? Mai întâi, că unele guverne regionale au avut în mod regulat mai mult succes decât altele – au fost mai eficiente în operațiunile lor interne, mai creative în inițiativele politice, mai performante în implementarea acestor inițiative. Aceste diferențe au rămas constante pe parcursul a mai mult de un deceniu. Ele au fost general recunoscute de către alegători, fie ei cetățeni obișnuiți sau lideri comunitari.

Unele regiuni sunt mai bine guvernate decât altele, chiar dacă guvernele au aceeași structură și resurse legale și financiare echivalente[36]. În plus, eficiența instituțională generală însăși variază de la o regiune la alta, nu simplul fapt că un guvern are, poate, într-un an, un program superior de oferte de cămine sau o planificare mai eficientă a bugetului.

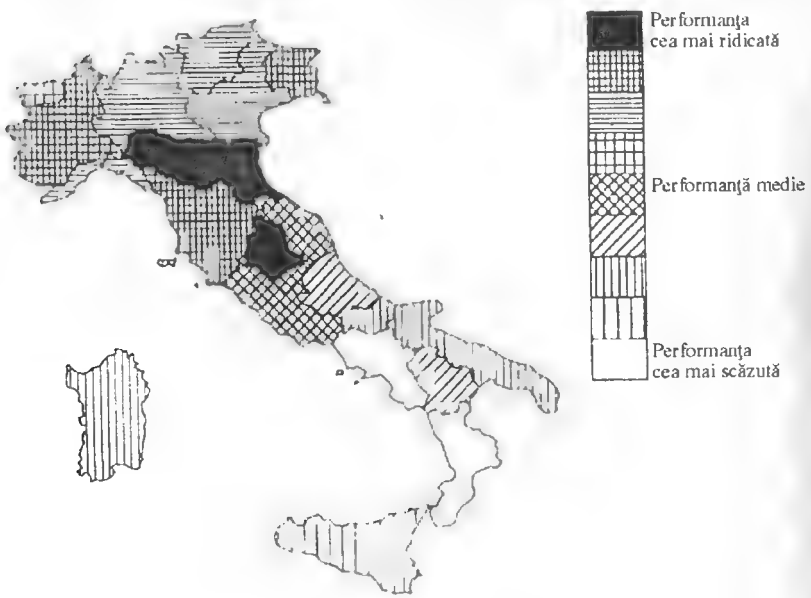
Dacă așa stau lucrurile, una dintre cele mai acute priorități ale politologilor, ca și a cetățenilor interesați, este a înțelege de ce ele stau astfel. Fără îndoială că activitățile pe care le-am etichetat drept slabe servesc anumite interese. O planificare zonală slabă, de exemplu, poate favoriza firmele de construcții și pe cei care achiziționează terenuri. Cu toate acestea, se poate distinge care guvernare este mai bună, care guvernare servește interesele majorității oamenilor în cea mai mare parte a timpului. Unele dintre aceste instituții noi funcționează cum trebuie, altele nu. Cum putem explica aceste diferențe în performanța instituțională? La această întrebare ne vom opri în cele ce urmează.

Capitolul 4

Explicarea performanţei instituţionale

Când pleci într-o călătorie de explorare, primul lucru de care ai nevoie este o hartă. Figura 4.1 prezintă nivelul performanţei instituţionale din fiecare dintre cele 20 de regiuni ale Italiei. Caracteristica cea mai evidentă ce rezultă din această hartă este diferenţa Nord – Sud. Deşi corelaţia dintre latitudine şi performanţa instituţională nu este perfectă, guvernele regionale din nord, luate împreună, au reuşit mai bine decât cele din sud. De fapt, nu e nimic nou până acum în această descoperire. Mii de impresii de călătorie spun acelaşi lucru: „Sudul este altfel".

Figura 4.1 – *Performanţa instituţională în regiunile italiene, 1978-1985*



Vom avea ocazia să ne întoarcem la acest pronunțat contrast dintre Nord și Sud în capitolele 5 și 6. Dar, cum scopul nostru nu este simpla descriere, ci înțelegerea, observația de mai sus ar putea să conducă la o reformulare a problemei noastre. Ce anume determină diferențierea regiunilor de succes din Nord de cele lipsite de succes din Sud, precum și pe cele cu mai mult sau mai puțin succes din cadrul aceleiași zone? Așa cum sugeram în primul capitol, va trebui să ne concentrăm asupra a două variante principale:

- modernitatea socio-economică, adică rezultatele revoluției industriale;
- „comunitatea civică", adică modelele de implicare civică și solidaritate socială.

Spre sfârșitul acestui capitol vom trece în revistă și alte câteva explicații posibile, care se dovedesc însă mai puțin convingătoare.

Modernitatea socio-economică

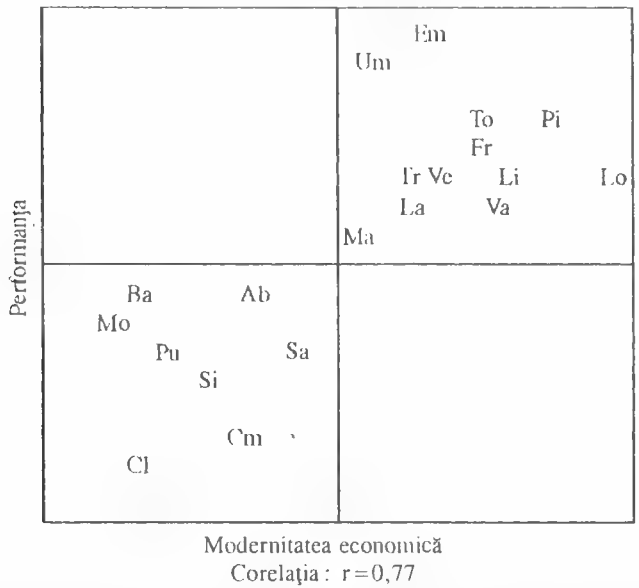
Cea mai importantă transformare socială și economică survenită în societatea occidentală în ultimele câteva secole a fost produsă de revoluția industrială și de consecințele ei, această ruptură colosală în istoria umană, care a fascinat teoreticienii științelor sociale, marxiști și nemarxiști deopotrivă, timp de peste o sută de ani. O masă imensă de oameni s-au mutat de la ogoare spre fabrici. Nivelul de trai a crescut dincolo de orice imaginație. Structurile de clasă s-au transformat. Stocurile de capital, atât fizic, cât și uman, s-au mărit. Nivelul educației și al sănătății a crescut. Posibilitățile economice și tehnologice s-au multiplicat.

Sociologii politicii au argumentat pe larg faptul că șansele unui guvern democratic stabil depind de această transformare socială și economică. Din punct de vedere empiric, puține afirmații generale sunt mai indubitabile decât aceea că democrația efectivă este corelată cu modernizarea socio-economică[1]. Trecând în revistă, de exemplu, incidența democrațiilor de succes din întreaga lume, Kenneth Bollen și Robert Jackman constatau că „nivelul dezvoltării economice are o influență majoră asupra democrației politice, chiar dacă se iau în considerare și factorii non-economici... Produsul național brut este variabila explicativă determinantă"[2]. Bunăstarea ușurează orice povară, fie ea publică sau privată, și facilitează acomodarea socială. Educația face să crească numărul celor pregătiți profesional, dar și gradul de sofisticare a cetățenilor. Creșterea economică a dus la expansiunea clasei de mijloc, considerată pilonul unei democrații stabile și efective. Analizând succesele și eșecurile administrațiilor municipale din întreaga

lume, Robert C. Fried și Francine Rabinovitz au ajuns la concluzia că „dintre toate teoriile care explică diferențele de performanță, cea mai puternică este modernizarea"[3].

În Italia, multe dintre aceste transformări au avut loc de-a lungul ultimei generații, deși ele începuseră încă de la sfârșitul secolului trecut. Schimbarea a pătruns în toate zonele peninsulei, dar, așa cum am văzut în călătoria noastră de la postindustrialul Seveso la preindustriala Pietrapertosa, Nordul este mult mai avansat decât Sudul. E greu de crezut că acest contrast izbitor între nivelurile de prosperitate și modernitate economică nu constituie o parte importantă sau chiar singura explicație a diferențelor pe care le-am descoperit în ceea ce privește performanța guvernelor regionale.

Figura 4.2 – *Modernitatea economică și performanța instituțională*



Corelația: r=0,77

Figura 4.2 ordonează regiunile italiene în funcție de gradul lor de modernitate economică și de performanță instituțională și ilustrează deopotrivă puterea și limitele acestei interpretări a problemei noastre[4].

Regiunile mai moderne și mai bogate din Nord (situate în cadranul din dreapta-sus al figurii) au, din capul locului, un avantaj de resurse materiale și umane față de cele mai sărace. Acest avantaj este simbolizat chiar de sediile respectivelor guverne regionale. Construcțiile informe din piețele

murdare ale unor regiuni sudice contrastează cu clădirea cu treizeci de etaje din centrul orașului Milano, care adăpostește guvernul regiunii Lombardia, clădire construită inițial pentru corporația multinațională Pirelli. În regiunile nordice, funcționarii din domeniul sănătății sau al lucrărilor publice au la dispoziție întregul arsenal al resurselor oferite de una dintre cele mai avansate economii ale lumii. Colegii lor din Sud trebuie însă să facă față problemelor descurajante ale subdezvoltării, fără prea mult ajutor local. Să luăm un exemplu extrem de sugestiv: în anii '70, în Milano existau sute de firme care se ocupau de procesarea datelor, pe când în Potenza abia dacă funcționa vreuna. Posibilitățile administratorilor regionali de a-și aprecia problemele și de a-și conduce personalul erau clar mai bune în Lombardia decât în Basilicata[5].

Dar nu se poate ca numai resursele materiale să fie responsabile de disparitatea performanței Nordului și Sudului. Fondurile alocate de autoritățile centrale pentru guvernele regionale erau oferite după o formulă redistributivă care favoriza regiunile mai sărace. Așa cum am mai arătat, multe dintre regiunile mai înapoiate dispuneau de mai multe fonduri decât puteau să cheltuie. Cu toate acestea, figura 4.2 sugerează că această redistribuție fiscală nu pare să compenseze diferențele uriașe dintre infrastructurile socio-economice și tehnologice ale celor două zone.

Totuși, cu cât examinăm mai atent figura 4.2, cu atât devin mai evidente limitele acestei interpretări. Regiunile apar divizate în două arii, a celor care au și a celor care nu au, guvernele ultimelor având un nivel constant inferior al performanței. Însă diferențele de performanță evidențiate *în interiorul* fiecărui cadran nu se pot explica doar în termeni de dezvoltare economică[6]. Campania, regiunea din jurul orașului Napoli, este mai avansată din punct de vedere economic decât Molise și Basilicata, care se află în partea cea mai de jos a ierarhiei dezvoltării, dar guvernele acestor două regiuni sunt evident mai eficiente decât cel din Campania. Lombardia, Piemontul și Liguria – cele trei vârfuri ale faimosului triunghi industrial al Nordului – sunt mai bogate decât Emilia-Romagna și Umbria (sau cel puțin așa erau la începutul anilor '70), însă guvernele ultimelor două au avut în mod clar mai mult succes. Doar bogăția și dezvoltarea economică nu pot constitui, ca atare, o explicație.

Modernitatea economică este într-un anumit fel asociată cu instituții publice de înaltă performanță – asta este clar. Dar mai sunt lucruri pe care analiza noastră de până acum nu le-a putut clarifica, și anume: dacă modernitatea este o cauză a performanței (poate una între altele), dacă nu cumva performanța este într-o anumită măsură o cauză a modernității, dacă nu cumva ambele sunt cauzate de un al treilea element (iar asocierea

celor două este artificială), sau dacă nu cumva legătura dintre modernizare și performanță este mai complexă. Ne vom întoarce la aceste probleme mai complicate – și mai interesante – spre sfârșitul acestui capitol, precum și pe parcursul următoarelor două.

Comunitatea civică: câteva speculații teoretice

În Florența secolului al XVI-lea, reflectând asupra istoriei fluctuante a instituțiilor republicane din cele mai vechi timpuri și până în Italia renascentistă, Niccolò Machiavelli și alți contemporani ai săi au ajuns la concluzia că succesul sau eșecul instituțiilor libere depinde de caracterul cetățenilor, de „virtutea lor civică"[7]. Potrivit unei interpretări împărtășite vreme îndelungată, comună în gândirea politică anglo-americană, această școală „republicană" a umaniștilor civici a fost învinsă mai târziu de Hobbes, Locke și succesorii lor liberali. În timp ce republicanii puneau accentul pe comunitate și pe obligațiile cetățeniei, liberalii considerau mai importante individualismul și drepturile individuale[8]. Departe de a presupune că cetățenii sunt virtuoși și plini de spirit civic, Constituția Statelor Unite, cu pârghiile și contraponderile ei, a fost concepută de Madison și de colegii săi liberali tocmai pentru a proteja democrația de cei nevirtuoși. Ca o călăuză pentru înțelegerea democrației moderne, putem spune că republicanismul civic a căzut în uitare.

Cu toate acestea, în filosofia politică anglo-americană s-a făcut simțit, în ultimii ani, un val revizionist. „Cea mai spectaculoasă revizuire [a istoriei gândirii politice] a ultimilor 25 de ani o constituie descoperirea și celebrarea umanismului civic" – spunea, nu lipsit de o umbră critică, Don Herzog[9]. Revizioniștii se revendică de la o importantă tradiție republicană sau comunitaristă care, spun ei, a pornit de la greci și de la Machiavelli, pentru a ajunge, trecând prin Anglia secolului al XVII-lea, la întemeietorii Americii[10]. Departe de a exalta individualismul, noii republicani revin la avertismentul elocvent și comunitarist adresat de John Winthrop cetățenilor acelui „oraș clădit pe un deal": „Trebuie să ne căutăm satisfacția în semenii noștri, să împărtășim condițiile celorlalți, să ne bucurăm împreună, să ne întristăm împreună, să muncim și să suferim împreună, să nu uităm niciodată că suntem față de comunitate precum membrele aceluiași organism"[11].

Noii teoreticieni republicani nu au scăpat de contraatacuri. Apărătorii individualismului liberal clasic susțineau că noțiunea de comunitate trâmbițată de aceștia este „un ideal anacronic și periculos"[12]. De remarcat este că această dezbatere generală s-a desfășurat până acum fără a apela aproape

deloc la o cercetare empirică sistematică, indiferent că era vorba despre spațiul anglo-american sau despre orice altă parte a lumii. Ea conține totuși germenii unei teorii a guvernării democratice efective: „Din moment ce numărul cetățenilor nevirtuoși crește din ce în ce mai mult, capacitatea societăților liberale de a funcționa eficient scade, la rândul ei"[13]. Ne propunem aici să cercetăm empiric dacă succesul guvernării democratice depinde de măsura în care mediul său se apropie de idealul „comunității civice"[14].

Dar ce înseamnă, din punct de vedere practic, o „comunitate civică"? Reflectând la opera teoreticienilor republicani, am putea începe prin a selecta câteva dintre temele principale ale acestei dezbateri filosofice.

Angajamentul civic

Într-o comunitate civică, calitatea de cetățean presupune, în primul rând, o participare activă la treburile publice. „Interesul față de problemele publice și devotamentul față de cauzele publice constituie trăsătura de bază a virtuții civice", scrie Michael Walzer[15]. Riguros vorbind, nu orice activitate politică exprimă „virtute" sau contribuie la binele comun. Esența înțelesului virtuții civice ar putea fi, mai degrabă, „recunoașterea și urmărirea fără abatere a binelui public, în detrimentul oricăror scopuri individuale sau private"[16].

Dihotomia dintre interesul de sine și altruism poate fi cu ușurință exagerată, pentru că nici un muritor și nici o societate, de succes sau nu, nu pot face abstracție de puternica motivație a interesului propriu. Într-o comunitate civică, cetățenilor nu li se cere să fie altruiști. Ei trebuie să urmeze, totuși, ceea ce Tocqueville numea „interesul de sine bine înțeles", adică un interes propriu definit în contextul unor nevoi publice mai largi, care este mai degrabă luminat decât miop și este conștient de interesele altora[17].

Absența virtuții civice poate fi exemplificată prin acel „familism amoral", despre care Edward Banfield scria că este ethos-ul dominant în Montegrano, un orășel din apropierea Pietrapertosei: „maximizează avantajul material pe termen scurt al familiei; presupune că toți ceilalți vor face la fel"[18]. Într-o comunitate civică, participarea înseamnă să dai dovadă de mai mult spirit public și să fii mai mult orientat către beneficiile comune. Cetățenii dintr-o astfel de comunitate nu sunt sfinți lipsiți de ego, dar nici nu consideră domeniul public ca fiind doar un câmp de luptă al intereselor personale.

Egalitatea politică

Într-o comunitate civică, calitatea de cetățean presupune drepturi și obligații egale pentru toți. Coeziunea internă a unei astfel de comunități este asigurată de relații orizontale de reciprocitate și cooperare, și nu de relații verticale de autoritate și dependență. Cetățenii interacționează de pe poziții egale, nu ca patroni față de clienți, nici ca guvernanți față de petiționari. Trebuie să spunem că nu toți teoreticienii republicani clasici erau democrați. Și nici o comunitate civică contemporană nu poate ignora avantajele diviziunii muncii sau nevoia unei conduceri politice. Totuși, liderii unei astfel de comunități trebuie să fie și să se conceapă ca fiind responsabili față de concetățenii lor. Atât puterea absolută, cât și absența puterii pot corupe, pentru că ambele implică o anume iresponsabilitate[19]. Cu cât politica se apropie mai mult de idealul egalității politice între cetățenii care respectă normele reciprocității și care se implică în autoguvernare, cu atât mai civică poate fi considerată comunitatea respectivă.

Solidaritatea, încrederea și toleranța

Cetățenii unei comunități civice sunt, în cele mai multe privințe, mai mult decât pur și simplu activi, interesați de binele public și egali. Cetățenii virtuoși se fac utili, sunt respectuoși și încrezători unii în alții, chiar dacă au păreri diferite asupra unor chestiuni de substanță. Comunitatea civică nu este, prin definiție, lipsită de orice conflict, pentru că cetățenii ei au puncte de vedere bine conturate cu privire la chestiunile publice, însă ei sunt toleranți față de oponenții lor. „Aceasta este poate trăsătura cea mai apropiată de acea «prietenie» care ar trebui să caracterizeze, în gândirea aristotelică, relațiile dintre membrii unei astfel de comunități politice" spunea Michael Walzer[20]. Iar Gianfranco Poggi nota, referindu-se la teoria guvernării democratice a lui Tocqueville, că „încrederea dintre oameni este, poate, acea înclinație morală de care avem cea mai multă nevoie dacă vrem să menținem o societate republicană"[21].

Chiar și tranzacțiile care par să urmărească doar „propriul interes" capătă un caracter diferit atunci când ele au loc într-o societate care promovează încrederea reciprocă, așa cum vom arăta mai pe larg în capitolul 6. Legăturile de încredere o vor face capabilă să surmonteze cu mai mare ușurință ceea ce economiștii numesc „oportunism", din cauza căruia interesele comune nu pot fi realizate pentru că fiecare individ, acționând într-o izolare plină de suspiciune, are tendința de a dezerta

în fața acțiunii colective[22]. Dacă aruncăm o privire asupra dezvoltării comunitare din America Latină, de exemplu, putem constata importanța socială a asociațiilor colective rurale și a momentelor de mobilizare colectivă – chiar dacă ele nu au succes în plan imediat și instrumental – tocmai datorită efectelor lor indirecte în direcția „risipirii neîncrederii reciproce și a sentimentului de izolare"[23].

Asociațiile : structurile sociale ale cooperării

Normele și valorile comunității civice sunt întruchipate și întărite de structuri și practici sociale specifice. În această privință, cel mai de seamă teoretician rămâne Alexis de Tocqueville. Reflectând asupra condițiilor sociale care au susținut democrația în America, Tocqueville atribuia un rol esențial ușurinței americanilor de a forma organizații civile și politice :

> Americanii de toate vârstele, de toate condițiile, cu personalități diferite se unesc necontenit. Nu au numai asociații comerciale și industriale, la care toți participă, dar mai au și alte asociații de tot felul : religioase, morale, serioase, ușuratice, foarte generale și foarte particulare, uriașe și foarte mici... Așadar, cea mai democratică țară din lume este și singura țară unde s-a perfecționat cel mai mult în zilele noastre arta de a urmări în comun obiectul dorințelor comune și s-a aplicat această știință nouă celui mai mare număr de lucruri[24]

Se consideră că asociațiile civile contribuie la eficiența și stabilitatea guvernării democratice, atât datorită efectelor lor „interne" asupra membrilor, cât și datorită efectelor „externe" asupra corpului politic, în general.

În interior, asociațiile induc membrilor lor obișnuința cooperării, solidaritate și conștiință publică. Tocqueville sesiza că „sentimentele și ideile nu se reînnoiesc, inima nu devine mai generoasă, iar spiritul uman nu se dezvoltă decât prin acțiunea reciprocă a oamenilor, a unora asupra celorlalți"[25]. Această observație este susținută de sondajele cuprinse în *Cultura civică*, întreprinse în cinci țări, printre care și Italia, sondaje care arătau că membrii asociațiilor dădeau dovadă de mai multă subtilitate politică, încredere socială, participare la viața publică și „competență civică subiectivă"[26]. Implicarea în organizațiile civice induce anumite abilități de cooperare, precum și un simț al responsabilității comune pentru eforturile colective. În plus, atunci când indivizii aparțin unor grupuri „încrucișate", cu scopuri diferite și membri diferiți, atitudinile lor tind să devină mai moderate, ca urmare a interacțiunii de grup și a presiunilor concurente. Este interesant de observat că aceste efecte nu apar doar atunci când scopul declarat al unei asociații este politic. A face parte dintr-o societate corală sau dintr-un

club de cercetare a păsărilor sălbatice poate fi suficient pentru a cultiva autodisciplina și aprecierea sentimentului de satisfacție dat de o colaborare fructuoasă[28].

În plan extern, ceea ce politologii au numit „articulare a intereselor" și „agregare a intereselor" sunt mai intense atunci când există o rețea densă de asociații secundare. Tocqueville spunea:

> Când o opinie este reprezentată de o asociație, ea capătă în mod necesar o formă mai clară și mai precisă. Înregistrează partizani și aceștia apără deschis o cauză. Ei învață să se cunoască reciproc și înflăcărarea lor crește dacă sunt mai mulți. Asociația reunește într-un fascicol efortul divergent al spiritelor și le împinge cu putere spre un scop unic, clar indicat de ea[29].

Din această perspectivă, o rețea densă de asociații secundare întruchipează și contribuie deopotrivă la o colaborare socială eficientă. Astfel, în opoziție cu teama de facțiuni exprimată de gânditori precum Jean-Jacques Rousseau, într-o comunitate civică, asociațiile cu membri egali și care împărtășesc aceleași idei contribuie la eficiența guvernării democratice[30].

În ultima vreme, o direcție independentă de cercetare întărește ideea că asociaționismul este o precondiție necesară pentru o autoguvernare eficientă. Trecând în revistă rezultatele studiilor de caz asupra dezvoltării Lumii a treia, Milton Esman și Norman Uphoff concluzionau că asociațiile sunt o componentă esențială a strategiilor reușite de dezvoltare rurală:

> O rețea viguroasă de organizații este esențială în orice încercare serioasă de a surmonta sărăcia maselor, în condițiile care probabil vor prevala în majoritatea țărilor în curs de dezvoltare, în viitorul previzibil... Și alte componente sunt necesare – investiții în infrastructură, politici publice de susținere, tehnologii potrivite, instituții birocratice și de piață –, dar nu ne putem imagina o strategie de dezvoltare rurală care să îmbine creșterea productivității cu distribuția cât mai largă a beneficiilor, fără organizații locale participative proeminente[31].

Din păcate, din punctul de vedere al ingineriei sociale, Esman și Uphoff au aflat că organizațiile locale „implantate" din exterior au o rată mare a eșecului. Organizațiile locale cu cel mai mare succes reprezintă inițiative participative indigene, venite din comunități locale relativ coezive.

Deși Esman și Uphoff nu o spun explicit, concluziile lor sunt în concordanță cu felul în care Banfield interpreta viața din Montegrano, „ale cărui sărăcie și înapoiere extremă se pot explica în parte (dar nu pe de-a-ntregul) prin incapacitatea locuitorilor săi de a acționa împreună pentru binele comun sau pentru orice scop care depășește interesul material imediat al familiei nucleice"[33]. Criticii lui Banfield nu sunt de acord cu faptul că el

pune acest comportament pe seama unui „ethos", dar nu contestă descrierea pe care el a făcut-o absenței colaborării din Montegrano și lipsei totale a unei „acțiuni concertate deliberate" în vederea îmbunătățirii condițiilor de viață ale comunității[34].

Atât susținătorii, cât și criticii republicanismului civic au pus probleme filosofice interesante. Am dori însă să ne oprim aici la o întrebare care nu a fost abordată într-o manieră empirică, și anume: există vreo legătură între „civismul" unei comunități și calitatea guvernării ei?

Comunitatea civică: testarea teoriei

În lipsa unor cercetări etnografice detaliate a sutelor de comunități din toate regiunile Italiei, cum putem aprecia măsura în care viața socială și politică a fiecărei regiuni se apropie de idealul unei comunități civice? Ce date sistematice există cu privire la solidaritatea socială și la participarea civică? Vom încerca să prezentăm aici câteva dovezi bazate pe patru indicatori ai „caracterului civic" al vieții regionale – doi dintre ei corespund concepției generale a lui Tocqueville asupra a ceea ce noi numim comunitate civică, iar ceilalți doi se referă într-o manieră mai directă la comportamentul politic.

Unul dintre indicatorii de bază ai sociabilității civice este, cu siguranță, intensitatea vieții asociative. Avem la dispoziție, din fericire, o sistematizare a tuturor asociațiilor din Italia, fie ele locale sau naționale, din care putem afla cu exactitate numărul cluburilor de fotbal, al societăților corale, al cluburilor de excursioniști sau de exploratori ai naturii sălbatice, al cercurilor literare, al asociațiilor vânătorești, al filialelor Lions Club ș.a.m.d. din fiecare comunitate și regiune italiană[35]. Principalele sfere de activitate ale acestor asociații culturale și recreative sunt prezentate în tabelul 4.1.

Lăsând deocamdată la o parte sindicatele, cluburile sportive sunt de departe cea mai des întâlnită formă de asociere secundară a italienilor, însă există și alte tipuri de activități culturale și recreative larg răspândite. Standardizate în funcție de diferențele de populație, aceste date arată că în unele regiuni ale Italiei există o efervescență a asociațiilor care îi fac pe locuitorii lor să rivalizeze cu „asociații prin naștere" din America lui Tocqueville, în timp ce locuitorii altor regiuni respectă fidel tiparul „familiștilor amorali" izolați și suspicioși, așa cum îi descria Banfield pe cei din Montegrano. În cele 20 de regiuni ale Italiei, densitatea cluburilor sportive variază de la un club la fiecare 377 de locuitori în Valle d'Aosta sau un club la fiecare 549 locuitori în Trentino-Alto Adige, până la un club la 1847

locuitori în Puglia. Frecvența asociațiilor altfel decât sportive variază de la 1050 de locuitori pentru un grup în Trentino-Alto Adige și 2117 în Liguria la 13000 de locuitori pentru un grup în Sardinia. Aceste cifre constituie primele indicii pentru a putea vedea care regiuni se apropie cel mai mult de idealul unei comunități civice[36].

Tabelul 4.1 – *Asociațiile locale din Italia : sfere de activitate*

Sfere de activitate	*Procentul asociațiilor*
Cluburi sportive	73
Alte asociații	27
dintre care :	
De petrecere a timpului liber	42
Activități culturale și științifice	21
Muzică și teatru	19
Tehnice sau economice	4
Sănătate și servicii sociale	4
Altele	10

Sursa : *Le Associazioni Italiane*, ed. Alberto Mortara (Milano : Franco Angeli, 1985), p. 57.

Tocqueville insista și el asupra legăturii care există, în societatea modernă, între vitalitatea civică, asociații și ziarele locale :

> Când oamenii nu mai sunt legați unii de alții într-un mod solid și permanent, nu mai putem obține ca un mare număr dintre ei să acționeze în comun, afară doar de cazul în care îl convingem pe fiecare dintre cei al căror concurs e necesar că propriul lui interes îl obligă să-și unească strădaniile cu strădaniile celorlalți. Acest lucru nu se poate face în mod normal și practic decât cu ajutorul unui ziar ; numai un ziar poate da aceeași idee, în același moment, unei mulțimi de spirite... Așa că nici o asociație democratică nu prea poate rezista fără un ziar[37].

Astăzi mai sunt și alte forme de mass-media care pot îndeplini funcția de tribună a orașului, însă, în Italia zilelor noastre, ziarele rămân mijlocul cu cea mai mare putere de acoperire a chestiunilor comunitare. Cititorii ziarelor sunt mai bine informați decât cei care le ignoră, prin urmare sunt și mai pregătiți să participe la deliberările publice. De asemenea, lectura ziarelor denotă interesul cetățeanului pentru problemele comunității din care face parte.

Incidența lecturii ziarelor diferă mult de la o regiune la alta[38]. În 1975, procentul familiilor în care cel puțin un membru obișnuia să citească un cotidian varia de la 80% în Liguria la 35% în Molise. Prin urmare, acesta este cel de-al doilea element de care ne vom servi în aprecierea măsurii în

care viața socială și politică din regiunile Italiei se apropie de modelul unei comunități civice.

Una dintre măsurile-standard ale implicării politice este participarea la vot. În ceea ce privește alegerile naționale din Italia, ea este nepotrivită, din mai multe motive:

- Până de curând, legea italiană le cerea tuturor cetățenilor să se prezinte la vot în alegerile generale și, deși punerea în aplicare a acestei legi nu a fost uniformă, se poate presupune că ea a adus la urne mulți cetățeni ale căror motivații cu greu ar putea fi numite „civice".
- Organizațiile de partid au un stimulent clar pentru a influența alegerile, de aceea participarea la vot poate varia în funcție de forța și activitatea respectivelor organizații și independent de angajamentul civic al alegătorilor.
- În multe regiuni ale peninsulei, unde relațiile patron – client sunt predominante, votul din alegerile generale reprezintă un *quid pro quo* cât se poate de direct în vederea obținerii unor avantaje personale imediate și mai puțin o măsură a implicării „civice".

Din 1974 totuși, o prevedere constituțională privind referendumurile naționale, de care nu se făcuse uz până atunci, a început să fie folosită pentru a rezolva un mare număr de probleme controversate. Unele dintre aceste deliberări, cum ar fi votul din 1974 asupra legalizării divorțurilor, au scos la iveală convingeri religioase profunde. Altele, cum ar fi referendumul din 1985 asupra clauzelor de ajustare salarială din contractele colective de muncă, au afectat veniturile multor alegători și au determinat diferențieri de clasă. Iar altele, cum ar fi votul asupra legilor anti-terorism din 1981 sau cel referitor la energia nucleară din 1987 au determinat alinieri inedite, în ton cu „noua politică". Fiecare referendum a chemat cetățenii să-și exprime punctul de vedere asupra unei probleme majore de politică publică.

Participarea la vot în aceste referendumuri a fost simțitor mai mică decât cea din alegerile naționale, fără îndoială din cauza absenței motivațiilor „necivice" amintite anterior. Prezența la urne la alegerile generale din ultimele decenii a fost, în medie, de aproximativ 90%, în timp ce la referendumuri a scăzut de la 86% în 1974 la 64% în 1987. Așa cum observa un important cercetător italian al acestor fenomene, „celor care privesc votul ca pe o «tranzacție» le scade motivația de a se prezenta la urne atunci când alegerea pe care o fac (ca în cazul referendumului) nu le oferă posibilitatea unor câștiguri personale imediate"[39]. Motivația pricipală a celui care

își exprimă opțiunea în cazul unui referendum este preocuparea pentru problemele de interes public, întărită poate de un mai pronunțat simț al datoriei civice. De aceea, prezența la vot în cazul unui referendum oferă o măsură relativ „curată" a implicării civice.

Diferențele dintre regiuni în ce privește participarea la referendumuri au rămas clare și constante, chiar dacă media la nivel național s-a diminuat. Participarea în fiecare regiune la cinci referendumuri importante, desfășurate între 1974 și 1987, variază între o medie de 89% în Emilia-Romagna și doar 60% în Calabria. Mai mult, ierarhizarea regiunilor în funcție de participarea la vot rămâne practic aceeași, indiferent de problema la care se referă: divorțul (1974), finanțarea publică a partidelor (1978), terorismul și securitatea publică (1981), clauzele de ajustare salarială (1985) și energia nucleară (1987). Pe scurt, cetățenii din unele părți ale Italiei au considerat că trebuie să se implice activ în dezbaterile publice privitoare la un spectru larg de probleme, în timp ce alții, din alte regiuni, au stat deoparte. De aceea, ca un al treilea indicator al angajamentului civic, am construit un indice al participării la vot în cinci dintre aceste referendumuri (vezi tabelul 4.2)[40].

Tabelul 4.2 – *Indicele participării la vot, 1974-1987*

Anul	*Tema referendumului*	*Capacitatea factorului*
1974	Legalizarea divorțului	0,990
1978	Finanțarea publică a partidelor	0,988
1981	Securitatea publică și lupta contra terorismului	0,996
1985	Clauzele de ajustare salarială	0,991
1987	Energia nucleară	0,976

Dacă participarea la vot în alegerile generale nu este, prin ea însăși, o măsură tocmai potrivită să reflecte motivația cetățenilor, există o caracteristică aparte a votului din Italia care ne poate oferi informații importante despre practicile politice regionale. Alegătorii trebuie să opteze pentru o singură listă de partid, iar partidelor li se alocă o reprezentare proporțională în legislativ. Alegătorii au însă posibilitatea, dacă doresc, să-și exprime preferința pentru unul dintre candidații partidului pentru care au optat. La nivel național, doar o mică parte dintre alegători uzează de dreptul acestui „vot preferențial", dar în regiunile în care etichetele de partid sunt în mare măsură o acoperire pentru relațiile de tip patron – client, aceste voturi preferențiale sunt solicitate în mod expres de către facțiunile rivale. În astfel de zone, votul preferențial este o componentă esențială a relației de schimb patron – client.

Incidența votului preferențial este de multă vreme considerată de specialiști drept un bun indicator al personalismului, facționalismului și politicii patron-client, așa că vom prezenta pe scurt câteva confirmări suplimentare ale acestei interpretări[41]. Din această perspectivă, votul preferențial poate fi considerat un indicator al absenței comunității civice. Diferențele dintre regiuni în exercitarea acestui tip de vot au rămas constante timp de decenii, procentele variind de la 17% în Emilia-Romagna și Lombardia și 50% în Campania și Calabria. Tabelul 4.3 prezintă un indice compozit al votului preferențial, în șase runde de alegeri naționale, din 1953 până în 1979, indice care va constitui cel de-al patrulea element al evaluării „civismului" regiunilor italiene[42].

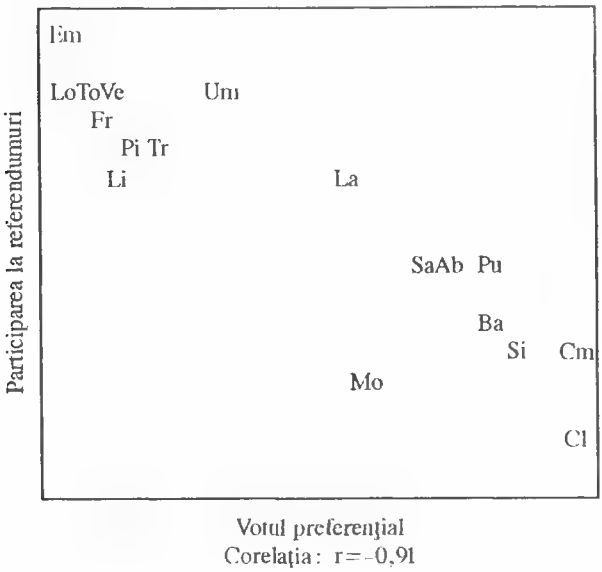
Tabelul 4.3 – *Indicele votului preferențial, 1953-1979*

Votul preferențial la alegerile din	*Capacitatea factorului*
1953	0,971
1958	0,982
1963	0,984
1972	0,982
1976	0,970
1979	0,978

Dacă analiza întreprinsă asupra motivațiilor și realităților politice ce stau la baza participării la referendumuri și a votului preferențial este corectă, atunci înseamnă că acestea două sunt negativ corelate între ele – una reflectă politica problemelor; cealaltă, politica patronajului. Figura 4.3 arată că așa stau lucrurile. Cetățenii din unele regiuni se duc în număr mare să-și exprime punctele de vedere asupra unor largi varietăți de probleme de interes public, dar evită exercitarea votului preferențial în alegerile generale. În alte părți, cetățenii sunt prizonierii unei rețele de tip patron – client. Ei nu folosesc ocaziile de a-și exprima opinia asupra problemelor de interes comun, deoarece votul nu este pentru ei decât o monedă de schimb într-o relație de dependență directă și puternic personalizată.

Ambele grupuri „participă", într-o anumită măsură, la viața politică. Ceea ce îi deosebește însă este nu atât *cantitatea* participării, cât *calitatea* ei. Iar caracterul acestei participări diferă pentru că politica diferă, ca natură, în cele două zone. În unele regiuni, comportamentul politic pornește de la ideea că politica presupune dezbaterea colectivă a problemelor de interes comun. În altele, dimpotrivă, politica se mulează pe o organizare ierarhică și se concentrează aproape exclusiv asupra avantajelor personale.

Figura 4.3 – *Participarea la referendumuri și votul preferențial*



Tabelul 4.4 – *Indicele comunității civice*

Componenta măsurată	*Capacitatea factorului*
Votul preferențial, 1953-1979	-0,947
Participarea la referendumuri, 1974-1987	0,944
Lectura ziarelor, 1975	0,893
Precaritatea asociațiilor culturale și sportive, 1981	-0,891[a]

[a] Așa cum se arată și în text, această variabilă este calculată astfel încât unei valori mari îi corespunde o densitate scăzută a asociațiilor.

Intercorelații (r) între componentele indicelui comunității civice				
	Vot pref.	*Refer.*	*Ziare*	*Asoc.*
Vot pref.	1,00	-0,91	-0,77	0,82
Refer.	-0,91	1,00	0,79	-0,76
Ziare	-0,77	0,79	1,00	-0,73
Asoc.	0,82	-0,76	-0,73	1,00

Notă: Toate corelațiile de mai sus sunt semnificative statistic începând cu nivelul de 0,001.

Dar *de ce* există aceste diferențe între regiuni și ce implicații au ele asupra guvernării respectivelor regiuni – acestea sunt întrebări la care ne vom întoarce curând.

Așa cum rezultă din felul în care am descris comunitatea civică, între cei patru indicatori pe care i-am propus există o corelație strânsă, în sensul că acele regiuni în care prezența la referendumuri este mare și frecvența exprimării votului preferențial este redusă sunt și regiunile care au o structură bine închegată de asociații civice și o incidență mare a lecturii ziarelor. Prin urmare, suntem îndreptățiți să reunim cei patru factori într-un singur indice al comunității civice, așa cum îl prezintă tabelul 4.4. Fiecare indicator luat separat poate, desigur, să nu fie foarte relevant, însă combinarea lor relevă o serie de caracteristici importante și coerente.

Figura 4.4 – *Comunitatea civică în regiunile italiene*

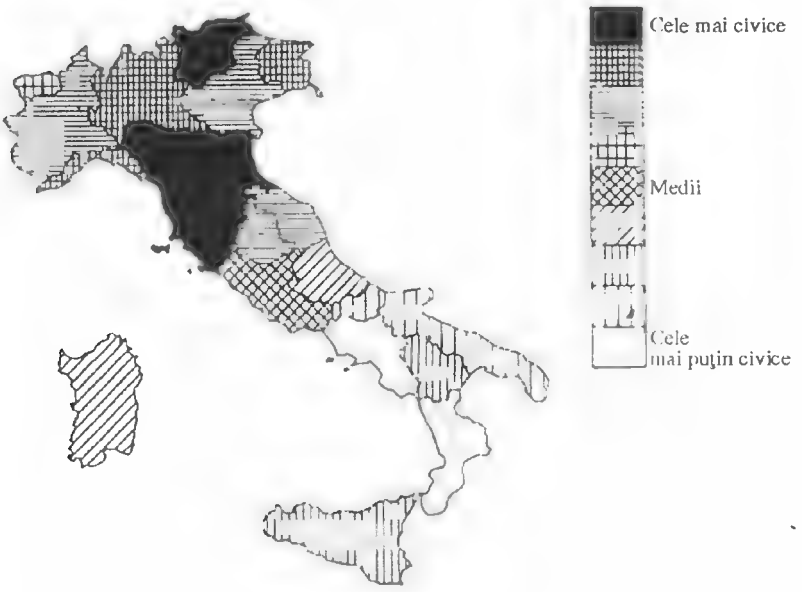
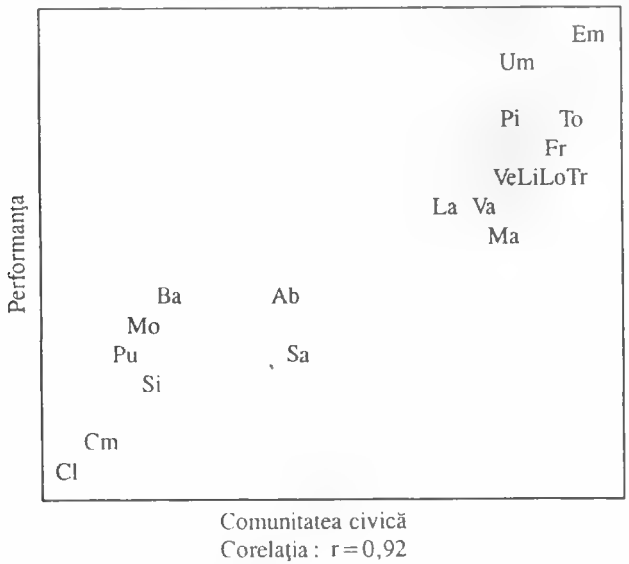


Figura 4.4 prezintă nivelul „civismului" în fiecare dintre cele douăzeci de regiuni ale Italiei. În regiunile cele mai civice, cum ar fi Emilia-Romagna, cetățenii se implică în tot felul de asociații locale – organizații literare, orchestre locale, cluburi de vânătoare, cooperative și altele. Ei urmăresc cu aviditate problemele civice în presa locală și se implică în politică din convingere programatică. Spre deosebire de aceștia, alegătorii din regiunile cele mai puțin civice, precum Calabria, sunt aduși la urne nu

de dorința de a-și exprima opiniile asupra chestiunilor supuse dezbaterii, ci de rețeaua ierarhică patron – client. Absența asociațiilor civice și precaritatea presei locale sunt semne ale faptului că, în aceste regiuni, cetățenii se implică foarte rar în problemele comunității.

Viața publică este foarte diferită în aceste două tipuri de comunități. Dacă iei oricare doi cetățeni de pe stradă dintr-o regiune civică, probabil că *ambii* au citit deja un ziar în acea zi; în schimb, într-o regiune mai puțin civică, cel mai probabil este că *nici unul* dintre ei n-a făcut-o. Mai mult de jumătate dintre cetățenii regiunilor civice nu și-au exercitat *niciodată* votul preferențial; mai mult de jumătate dintre alegătorii din regiunile mai puțin civice spun că ei își exercită acest drept *întotdeauna*[43]. Membrii cluburilor sportive, ai grupurilor culturale și recreaționale, ai organizațiilor de acțiune socială și comunitară, ai mișcărilor educaționale și de tineret sunt de două ori mai numeroși în regiunile civice decât în cele foarte puțin civice[44].

Figura 4.5 – *Comunitatea civică și performanța instituțională*



Corelația: r = 0,92

Chiar și o comparație sumară a figurilor 4.1 și 4.4 poate releva remarcabila concordanță dintre performanța guvernului regional și gradul în care viața socială și politică din respectiva regiune se apropie de idealul unei comunități civice. Forța acestei legături apare foarte clar în figura 4.5. „Civismul" nu doar deosebește regiunile performante din cadranul din dreapta-sus de cele codașe din cadranul din stânga-jos, ci scoate în evidență

chiar și cele mai subtile diferențe de performanță *din interiorul* aceluiași cadran[45]. În această privință, puterea predictivă a conceptului de comunitate civică este mai mare decât cea a conceptului de dezvoltare economică, așa cum rezultă și din figura 4.2. Cu cât o regiune este mai civică, cu atât guvernul ei este mai eficient.

Această relație este atât de puternică încât, dacă avem în vedere „civismul" unei regiuni, legătura pe care am observat-o înainte între dezvoltarea economică și performanța instituțională se estompează[46]. Cu alte cuvinte, se pare că regiunile avansate din punct de vedere economic au guverne mai eficiente pur și simplu pentru că se întâmplă ca aceste regiuni să fie și mai civice. Dar însăși legătura dintre comunitatea civică și dezvoltarea economică este interesantă și importantă, și ne vom opri mai îndeaproape la acest aspect în capitolele 5 și 6. Deocamdată, este suficient să reținem că performanța guvernului regional este, într-un fel sau altul, foarte strâns legată de caracterul civic al vieții sociale și politice din respectiva regiune. Se pare că regiunile cu multe asociații civice, cu mulți cititori ai ziarelor, cu mulți alegători care votează din convingere și cu puține relații de tip patron – client au guverne mai eficiente. Ce au în plus aceste comunități?

Viața socială și politică într-o comunitate civică

În multe privințe, viața unei comunități civice este cu totul specială. La adâncirea înțelegerii implicațiilor politice și sociale ale „civismului" ar putea contribui și sondajele pe care le-am făcut printre politicienii regionali, liderii comunitari și publicul larg.

Să ne oprim pentru început la o dovadă independentă, care sprijină afirmația noastră că implicarea politică în regiunile mai puțin civice este determinată și constrânsă de o rețea personalizată de relații patron – client, și nu de angajamente programatice față de problemele publice. În 1982, eșantionul nostru de lideri comunitari din toate zonele Italiei au fost întrebați cum ar descrie viața politică din regiunea lor: ca fiind relativ „programatică" sau relativ „clientelară". Numărul celor care care au răspuns „clientelară" oscilează între 85% în Molise și 14% în Friuli-Venezia Giulia. Figura 4.6 arată că aceste auto-descrieri sunt foarte strâns corelate cu Indicele comunității civice propus anterior (mai ales dacă avem în vedere atenuările statistice datorate eșantioanelor foarte mici și erorii de eșantionare). Regiunile în care cetățenii își exercită votul preferențial, dar nu

Figura 4.6 – *„Clientelismul" și comunitatea civică*

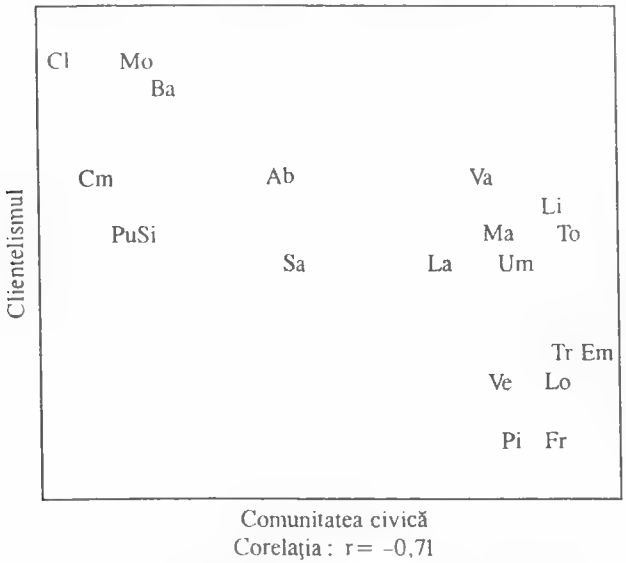
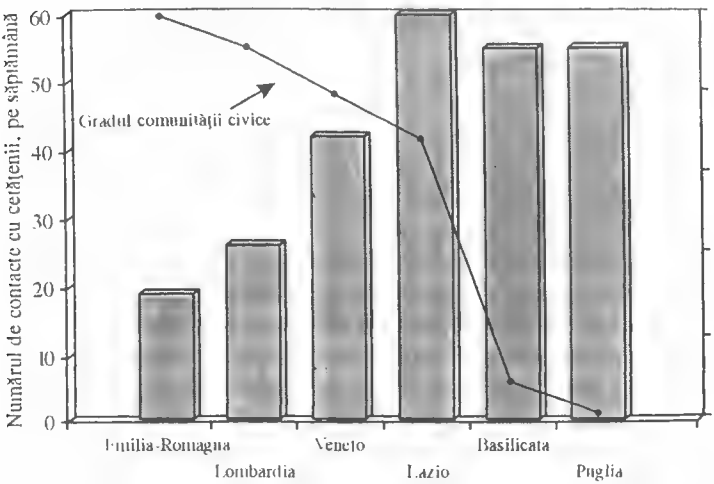


Figura 4.7 – *„Contactele particularizate" și comunitatea civică*



votează în referendumuri, nu se alătură asociațiilor civice și nu citesc ziarele sunt aceleași regiuni a căror politică regională este descrisă de către liderii lor ca fiind mai mult clientelară decât programatică.

Pe baza răspunsurilor cetățenilor și ale politicienilor putem aprecia incidența politicii personalizate de patronaj. Cetățenii din regiunile mai puțin civice spun că se întâlnesc personal cu reprezentanții lor oficiali mai des decât cei din nordul civic[47]. Mai mult, aceste întâlniri au de obicei ca subiect probleme personale și mai puțin probleme de interes mai larg. Conform sondajului din 1988, 20% dintre alegătorii regiunilor mai puțin civice recunoșteau că uneori „cer personal ajutor pentru licențe, slujbe ș.a.m.d. de la un politician", în contrast cu doar 5% în regiunile cele mai civice. Acest „contact particularizat" *nu* este prezis de caracteristicile demografice asociate de obicei cu participarea politică (educația, clasa socială, venitul, interesul politic, partizanatul sau vârsta), ci este mult mai comun în *toate* categoriile sociale, în regiunile mai puțin civice. Acest tip de participare pare să depindă mai puțin de *cine* ești, cât de *unde* te afli[48].

Rezultatele sondajelor făcute printre consilierii regionali confirmă în întregime această perspectivă. I-am întrebat pe consilieri câți cetățeni i-au abordat în ultima săptămână și pentru ce motive. Răspunsurile din toate cele patru valuri de interviuri sunt în esență identice. Consilierii din Emilia-Romagna, regiunea cea mai civică, au declarat că sunt abordați de mai puțin de 20 de cetățeni într-o săptămână obișnuită, comparativ cu 55 până la 60 de întâlniri pe săptămână pentru consilierii din regiunile mai puțin civice (figura 4.7 schematizează rezultatele culese din șase regiuni).

În regiunile mai puțin civice, marea majoritate a acestor întâlniri au drept obiect cereri legate de locuri de muncă sau de patronaj, în timp ce în Emilia-Romagna vizează chestiuni legate de politică sau de legislație. Un consilier obișnuit din Puglia sau Basilicata primește aproximativ 8-10 cereri pe zi, legate de angajări și alte favoruri, pe când un consilier din Emilia-Romagna primește cam o singură astfel de cerere pe zi. Pe de altă parte, consilierul din Emilia-Romagna are parte, pe zi, de o întrebare din partea unui cetățean, pe teme de interes public, pe când consilierul din Puglia sau Basilicata nu este pus aproape niciodată în fața unor astfel de probleme. Pe scurt, cetățenii din regiunile civice apelează mult mai rar la reprezentanții lor, iar atunci când o fac, se referă mai mult la politică decât la patronaj.

Până acum, explorarea trăsăturilor comunităților civice comparativ cu a celor mai puțin civice a avut în vedere mai mult comportamentul cetățeanului obișnuit. Există însă diferențe semnificative și în ce privește caracterul elitelor politice ale celor două tipuri de regiuni. Așa cum am văzut, politica din regiunile mai puțin civice este determinată de relații verticale de autoritate și dependență, concretizate prin rețeaua relațiilor de tip patron – client. Politica este aici, în esență, mai elitistă. Relațiile de autoritate din sfera politică oglindesc perfect relațiile de autoritate din mediul social general[49].

De aceea, nu e de mirare că liderii politici din regiunile mai puțin civice provin dintr-o pătură restrânsă a ierarhiei sociale. Nivelul educației cetățenilor din Sudul mai puțin civic este doar cu puțin mai scăzut decât al celor din Nord; în 1971 doar 2,6% dintre rezidenții din Sud aveau studii superioare, spre deosebire de 2,9% în Nord. În schimb, nivelul educațional al elitelor politice este mult mai *ridicat* în Sud. Doar 13% din consilierii din Puglia sau Basilicata nu aveau studii superioare, comparativ cu 33-40% în regiunile nordice, mai civice. Cu alte cuvinte, elita regională din regiunile mai puțin civice provenea aproape în întregime din straturile privilegiate ale societății, în timp ce un număr semnificativ de lideri politici din regiunile mai civice aveau o origine mult mai modestă[50].

Liderii politici din regiunile civice susțin cu mai mult entuziasm egalitatea politică decât cei din regiunile mai puțin civice. La prima întâlnire pe care am avut-o cu consilierii regionali nou aleși în 1970, cei din regiunile mai civice, cum ar fi Emilia-Romagna și Lombardia, s-au arătat mult mai receptivi la ideea participării populare în problemele regiunii, în timp ce liderii din regiunile mai puțin civice au fost mai sceptici[51].

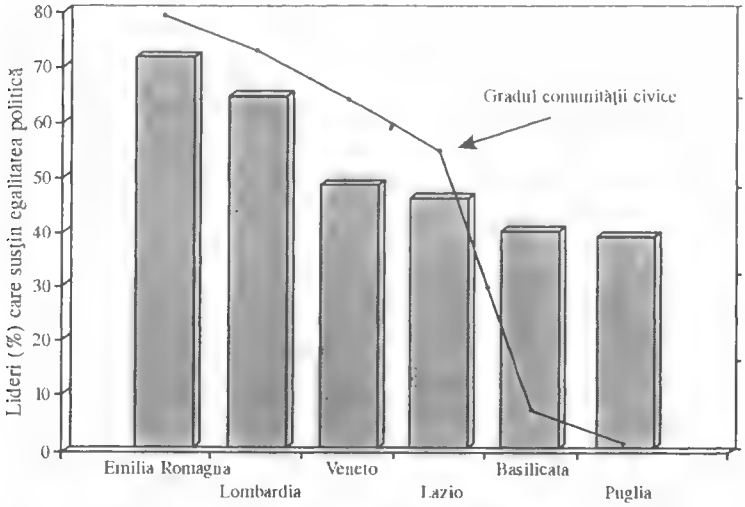
În acești ani de început, liderii politici din regiunile mai civice lăudau reforma regională, considerând-o o oportunitate de a lărgi bazele democrației italiene, pe când liderii din regiunile mai puțin civice se arătau consternați de această retorică populistă, a „puterii poporului". După ce, în anii '70, noua instituție s-a maturizat și euforia inițială s-a mai domolit, lideri regionali din întreaga Italie, care își exprimaseră cândva aspirațiile către o democrație directă, au devenit mai circumspecți. Încercările de a încuraja implicarea largă a populației în guvernarea regiunilor s-au stins, iar atenția tuturor s-a îndreptat către eficiența administrativă. Cu toate acestea, au persistat diferențele în ceea ce privește simpatia liderilor diferitelor regiuni pentru egalitatea politică.

Unele dintre aceste diferențe de vederi sunt evidențiate în Indicele susținerii egalității politice, care combină patru itemi de tip „acord-dezacord" prezentați consilierilor regionali intervievați în cele patru sondaje efectuate între 1970 și 1988. Consilierii cu un scor ridicat în acest indice sunt egalitariști declarați. Dimpotrivă, scorul mic indică scepticismul în legătură cu înțelepciunea cetățeanului de rând și uneori chiar dubii asupra justificării sufragiului universal. Consilierii care aparțin acestui segment insistă asupra necesității unei conduceri puternice, care să fie exercitată mai ales de către elitele tradiționale.

Figura 4.8 pune în lumină diferențele majore între elitele a șase regiuni în ceea ce privește susținerea egalității politice, scoțând astfel la iveală cu mare acuratețe „civismul" respectivelor comunități regionale. Acolo unde asociaționismul domină, unde cetățenii se interesează de problemele comunității

și votează din convingere, nu din interes, acolo vom întâlni și lideri care cred în democrație, nu în ierarhia socială sau politică.

Figura 4.8 – *Susținerea liderilor față de egalitatea politică și comunitatea civică*



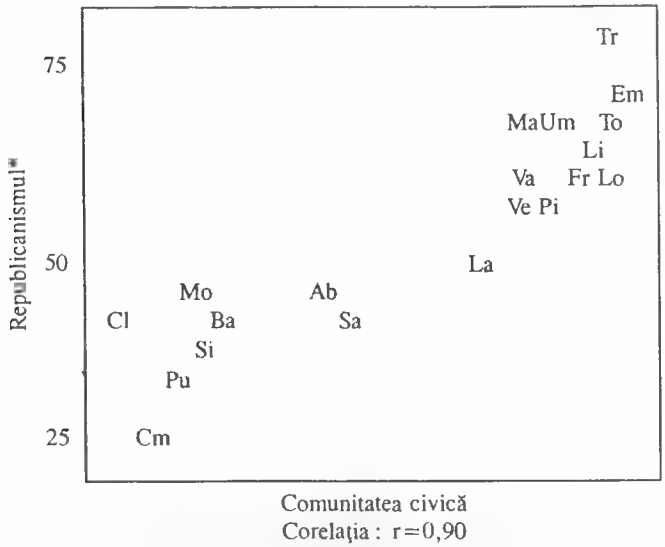
Indicele susținerii egalității politice

1. Oamenii ar trebui să aibă dreptul să voteze, chiar dacă nu întotdeauna știu cum să facă acest lucru în mod inteligent.
2. * Puțini oameni știu într-adevăr ce este bine pentru ei pe termen lung.
3. * Unii oameni sunt mai bine pregătiți să conducă țara, datorită tradițiilor lor și a caracteristicilor familiale.
4. * Va fi întotdeauna nevoie de câțiva indivizi puternici și capabili, care să fie în stare să-și asume conducerea.

* Valorile acestor itemi sunt inversate.

Aceste diferențe dintre regiuni în ceea ce privește modelele de autoritate au avut un impact puternic și de durată asupra atitudinii cetățenilor față de structura însăși a guvernului italian. Avem două ilustrări clare ale acestui fapt, la distanță de aproape o jumătate de secol: votul din 1946, care viza menținerea sau abolirea monarhiei italiene și referendumul din 1991 asupra reformei electorale, care propunea un pachet de măsuri destinate să diminueze „cumpărarea voturilor" și celelalte forme de clientelism. Așa cum putem vedea în figurile 4.9 și 4.10, cu cât mai civică era viața socială și politică a unei regiuni, în anii '70, cu atât mai probabil era ca alegătorii ei

Figura 4.9 – *Comunitatea civică și republicanismul, 1946*



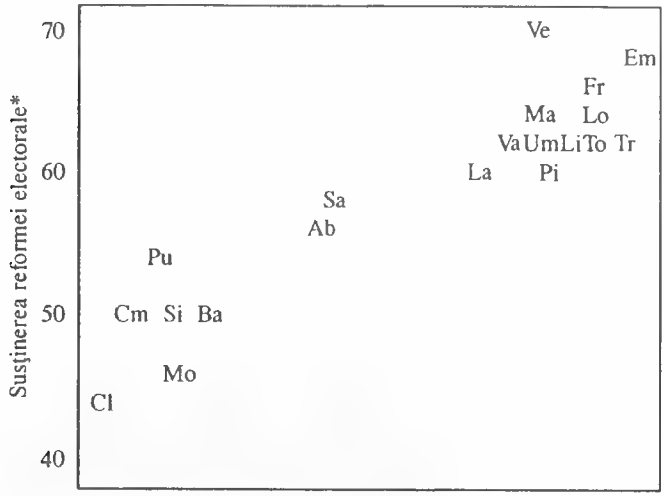
* Procentajul alegătorilor care au votat împotriva monarhiei în 1946.

să fi votat pentru republică și contra monarhiei cu treizeci de ani înainte și să fi susținut reforma electorală egalitară cu mai bine de zece ani după aceea. Cetățenii din regiunile mai civice, precum și liderii lor simțeau o aversiune organică față de tiparele autorității ierarhice.

Pe scurt, civismul presupune atât egalitate, cât și angajare. Este imposibil să distingem toate conexiunile cauzale complexe care stau la baza legăturilor dintre elite și mase. Și este fără sens să ne întrebăm ce trebuie să existe mai întâi : angajamentul liderilor pentru egalitate sau angajamentul cetățeanului de a se implica. Nu putem ști în ce măsură liderii răspund pur și simplu competenței și entuziasmului publicului (sau lipsei acestora) și în ce măsură angajamentul civic al cetățenilor este influențat de deschiderea (sau aversiunea) elitelor pentru tolerarea egalității și încurajarea implicării. Atitudinile elitelor și ale masei sunt, de fapt, două fețe ale aceleiași monede, legate între ele printr-un echilibru ce se autoconsolidează.

În capitolul 5 vom arăta că această legătură specială dintre elită și mase s-a cristalizat pe parcursul unei îndelungate istorii. Așa stând lucrurile, ar fi de mirare ca atitudinile maselor și cele ale elitei să nu fie congruente. În situația în care elitele sunt autoritare și masele agresive nu poate exista un echilibru stabil, iar situația în care liderii sunt ascultători, iar oamenii de rând

Figura 4.10 - *Comunitatea civică şi susţinerea reformei electorale*



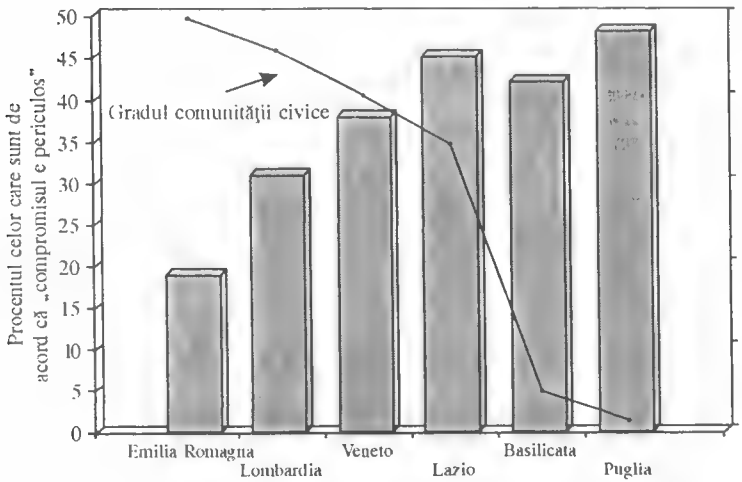
* Procentajul alegătorilor care au votat pentru reforme electorale în 1991.

complezenţi este şi mai puţin durabilă. Cel mai stabil tip de legătură între mase şi elite pe care l-am găsit în realitate pune într-o nouă lumină dinamica politică din regiunile mai mult sau mai puţin civice. Eficienţa guvernului regional se află în strânsă dependenţă faţă de măsura în care autoritatea şi interacţiunea socială din viaţa regiunii sunt organizate orizontal sau ierarhic. Egalitatea este o trăsătură esenţială a comunităţii civice[52].

Liderii politici din regiunile civice sunt mai înclinaţi spre compromisuri decât cei din regiunile mai puţin civice. Aşa cum vom vedea curând, nu există absolut nici o dovadă în sprijinul ideii că politica din regiunile civice ar fi mai puţin afectată de conflicte şi controverse, însă liderii de aici sunt mai dispuşi să le rezolve. În regiunile civice partizanatul nu este absent, ci este deschis. Figura 4.11 ilustrează această deosebire esenţială dintre politica civică şi cea mai puţin civică, sintetizând atitudinea consilierilor din cele patru sondaje pe care le-am făcut pe parcursul a două decenii, faţă de următoarea afirmaţie : „A ajunge la o înţelegere cu un adversar politic este periculos, pentru că aceasta duce de obicei la trădarea taberei proprii". Dintre liderii politici ai regiunilor civice, doar 19% au fost de acord, adică mai puţin de jumătate faţă de proporţia celor din regiunile mai puţin civice, care exprimau aceeaşi părere. Politicienii din regiunile civice nu neagă

existența conflictelor de interese, însă nu le este frică de compromisurile constructive[53]. Acesta este, de asemenea, un element important al comunității civice, care poate explica de ce guvernele acestor comunități funcționează mai bine.

Figura 4.11 – *Teama de compromis a liderilor și comunitatea civică*



Comunitatea civică poate fi definită operațional și cu ajutorul densității asociațiilor locale culturale și recreative. Această definiție exclude, însă, trei tipuri de afiliere importante pentru majoritatea italienilor: sindicatele, Biserica și partidele politice. Contextul civic are efecte specifice asupra apartenenței la aceste trei tipuri de organizații.

Sindicatele

În unele țări (mai ales în cele în care, potrivit legislației, doar membrii de sindicat beneficiază de prevederile acordurilor cu administrația companiei), a fi membru într-un sindicat este ceva obligatoriu și, de aceea, are prea puțină semnificație civică. În Italia, însă, a fi membru de sindicat este o chestiune de opțiune și presupune mult mai mult decât a-ți păstra pur și simplu o slujbă oarecare[54]. Fragmentarea ideologică a mișcării muncitorești italiene a dat naștere mai multor afilieri politice: comuniști, catolici, neofasciști, socialiști sau nici unii, nici alții. Sindicatele „gulerelor albe" și ale agricultorilor sunt mai importante în Italia decât în multe alte țări, ele sporindu-și continuu numărul membrilor. Salvatore Coi observa

că „motivația politică și tradiția ideologică" sunt mai importante decât structura economică în determinarea componenței sindicatelor din Italia[55]. De aceea, a fi membru într-un sindicat are, în Italia, mai multă importanță decât în alte părți.

Membrii de sindicat sunt mai numeroși în regiunile mai civice. Mai exact, sunt de două ori mai mulți chiar dacă se controlează variabila ocupație a respondentului: *printre* gulerele albastre, *printre* fermieri, *printre* diferiți profesioniști, *printre* liber-profesioniști ș.a.m.d., numărul membrilor de sindicat este în mod constant mai mare în regiunile mai civice. Apartenența la un sindicat nu depinde de educație, vârstă sau urbanizare, iar diferențele generate de clasa socială sunt mult mai mici decât ne-am putea aștepta. Apartenența la sindicate este aproape la fel de răspândită printre experții sau administratorii din regiunile civice, pe cât este de răspândită printre muncitorii manuali din regiunile mai puțin civice[56]. Contextul civic este, în Italia, aproape la fel de important ca și statutul socio-economic pentru apartenența la un sindicat. În regiunile civice, solidaritatea la locul de muncă este o parte a solidarității sociale în general[57].

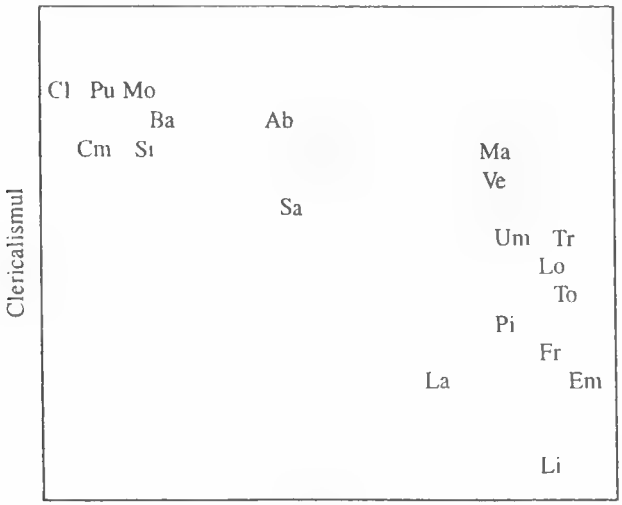
Biserica și religia

Religia instituționalizată, cel puțin în Italia catolică, este o alternativă la comunitatea civică, nu o parte a ei. Prezența papei la Roma a avut, de-a lungul întregii istorii a Italiei, o puternică influență asupra Bisericii și a relației ei cu viața civică. Timp de mai bine de treizeci de ani de la unificarea Italiei, *non expedit*-ul papal le interzicea catolicilor să participe la viața politică a națiunii, însă după cel de-al doilea război mondial Biserica devenise un partener important al Partidului Democrat Creștin. În ciuda reformelor introduse de Conciliul Vatican II și a înfloririi multor tendințe ideologice divergente printre credincioși, Biserica italiană păstrează mult din moștenirea Contrareformei, inclusiv accentul pus pe ierarhia ecleziastică și pe virtuțile tradiționale ale supunerii și resemnării[58]. Biserica italiană se bazează mai mult pe relații verticale de autoritate decât pe relații orizontale de asociere.

La nivel regional, toate manifestările religioase și clericale – prezența la liturghie, căsătoriile religioase (în opoziție cu cele civile), respingerea divorțului, exprimarea identității religioase în sondaje – sunt corelate negativ cu angajamentul civic (idee ilustrată în figura 4.12). La nivel individual, de asemenea, sentimentul religios și angajamentul civic păreau să se excludă reciproc. Dintre acei italieni care mergeau la liturghie mai mult de o dată pe săptămână, 52% spuneau că citesc rar ziarele și 51%

spuneau că nu discută niciodată despre politică; or, printre compatrioții lor care se declarau nereligioși, echivalentele procentuale pentru cei doi itemi erau 13% și, respectiv, 17%[59]. Cei care mergeau regulat la Biserică se declarau mai mulțumiți de viața pe care o duc și de regimul politic existent decât ceilalți italieni. Ei se arătau mai preocupați de cetatea lui Dumnezeu decât de cetatea omului.

Figura 4.12 - *Clericalismul și comunitatea civică*



Corelația: r = –0,76

Notă: Clericalismul este un indice compozit de tip factor-scor, bazat pe următorii 8 indicatori:

Componenta măsurată	*Capacitatea factorului*
Rata căsătoriilor religioase, 1976	0,952
Rata divorțurilor, 1986	–0,915
Rata căsătoriilor religioase, 1986	0,862
Referendumul anti-divorț, 1974	0,842
Rata divorțurilor, 1973	–0,796
Sondaj: „Sunteți o persoană religioasă?"	0,792
Sondaj: „Cât de des mergeți la Biserică?"	0,783
Sondaj: „Religia este importantă pentru dumneavoastră?"	0,767

În primii douăzeci de ani de după cel de-al doilea război mondial, mulți italieni s-au alăturat Acțiunii Catolice, o federație a asociațiilor catolice

laice revigorate de Biserică, care încerca să se adapteze noii Italii democratice. Cea mai mare organizație de masă din Italia acelor vremuri, Acțiunea Catolică integrase la un moment dat aproape o zecime din întreaga populație a Italiei – bărbați, femei și copii – în rețeaua activităților culturale, recreaționale și educaționale ale organizației. Răspândirea membrilor acestei asociații în regiuni este aproape *reversul* celei a clericalismului, schițată în figura 4.12. Acțiunea Catolică erau de două sau trei ori mai puternică în regiunile nordice, civice și mai înclinate spre asociere, decât în zonele mai puțin civice din Sud. Din acest punct de vedere geografic, Acțiunea Catolică reprezintă fața „civică" a catolicismului italian. Cu toate acestea, în 1960, o dată cu secularizarea rapidă a societății italiene și a frământărilor survenite în cadrul Bisericii după Conciliul Vatican II, Acțiunea Catolică a decăzut dramatic, pierzându-și două treimi dintre membri în doar cinci ani, ea fiind practic dispărută în perioada în care ne-am desfășurat noi cercetările[60]. În Italia de astăzi, ca și în Italia umaniștilor civici ai lui Machiavelli, comunitatea civică este o comunitate secularizată.

Partidele

Partidele politice din Italia s-au adaptat cu îndemânare la contextele contradictorii, fie ele mai mult sau mai puțin civice, în care trebuiau să activeze. Ca urmare, cetățenii din regiunile mai puțin civice erau la fel de angajați în politica de partid și de interesați de politică ca și cei din regiunile mai civice[61]. A fi membru de partid era un lucru la fel de obișnuit în regiunile civice ca și în cele mai puțin civice. Este la fel de probabil ca alegătorii din aceste din urmă regiuni să se simtă apropiați de un partid sau altul, ca și cei din primele. Ei discută despre politică la fel de des ca și cetățenii din regiunile civice și, așa cum am văzut, este mult mai probabil ca ei să aibă contacte personale cu liderii lor. Cetățenii din regiunile mai puțin civice nu sunt mai puțin partizani sau mai puțin „politici"[62].

Totuși, apartenența la un partid și implicarea politică au un alt înțeles în regiunile mai puțin civice. Mai ales în Mezzogiorno, se spunea că inițialele „PNF" tipărite pe afișele electorale din perioada fascistă nu semnificau *Partito Nazionale Fascista*, ci *per necessità familiare* (pentru necesități familiale). A obține favoruri de la cei puternici rămânea un lucru mai important pentru cei din regiunile mai puțin civice. „Relațiile" erau aici esențiale pentru a supraviețui, iar relația care funcționa cel mai bine era cea verticală de dependență și dominare, nu cea orizontală de colaborare și solidaritate. Sidney Tarrow descria Sudul sărăcit și necivic astfel: „Capacitatea politică este *foarte dezvoltată* în Sudul Italiei... [Individul]

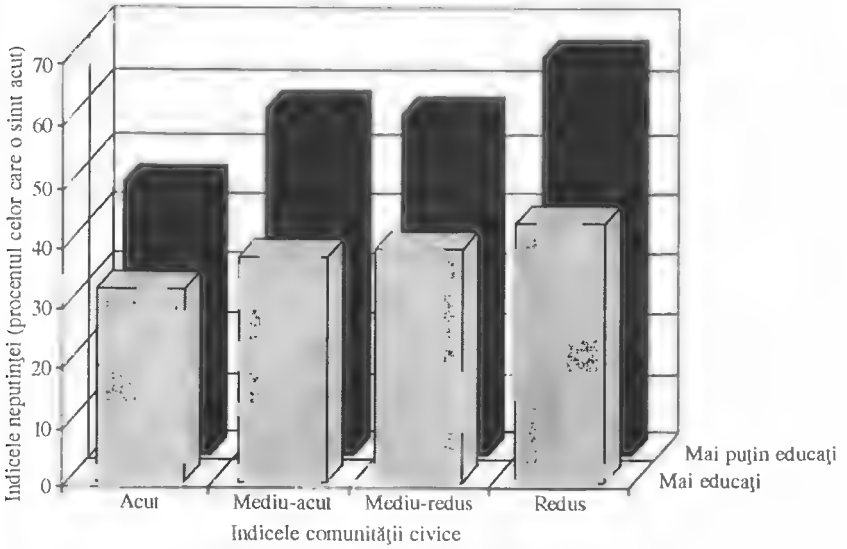
este deopotrivă foarte politic şi rezistent faţă de asocierea secundară orizontală. În această privinţă, toate relaţiile sale sociale sunt «politice»"[63]. Partidele politice sunt bine consolidate organizaţional chiar şi în regiunile mai puţin civice, în ciuda numărului mic de asociaţii secundare, pentru că toate partidele tind, în acest context, să devină instrumente ale politicii patron - client. Aşa cum observam mai devreme, nu gradul implicării politice deosebeşte regiunile civice de cele necivice, ci natura sa.

Atitudinile civice

Cu toată activitatea lor politică, cetăţenii regiunilor mai puţin civice se simt exploataţi, alienaţi şi neputincioşi. Figura 4.13 arată că, pe fondul unui nivel destul de înalt de alienare resimţit de toţi italienii, atât nivelul redus de educaţie, cât şi obişnuinţele necivice accentuează sentimentele de exploatare şi de neputinţă. În orice comunitate, cei mai educaţi se simt mai eficienţi, pentru că educaţia presupune un anumit statut social, aptitudini individuale şi relaţii. Însă nici chiar aceste avantaje nu pot compensa în întregime cinismul şi alienarea care predomină în regiunile mai puţin civice ale Italiei. Cetăţenii educaţi din regiunile mai puţin civice se simt aproape la fel de neputincioşi ca şi cetăţenii nu prea educaţi din regiunile mai civice. Tot figura 4.13 demonstrează că contextul general al comunităţii are un efect mai puternic, în ce priveşte eficienţa, asupra celor mai puţin educaţi decât asupra celor educaţi. Diferenţele dintre clase, în ce priveşte sentimentul de neputinţă, sunt mai mari în regiunile mai puţin civice[64]. Nu avem nevoie aici de cine ştie ce interpretări psihodinamice forţate. Spre deosebire de comunitatea civică, cooperantă şi mai egalitară, viaţa dintr-o comunitate structurată pe verticală şi fracturată pe orizontală creează motive cotidiene pentru apariţia sentimentelor de exploatare, dependenţă şi frustrare, mai ales în partea de jos a ierarhiei sociale, dar nu numai acolo.

Onestitatea, încrederea şi respectul pentru lege ocupă un loc central în majoritatea abordărilor filosofice ale virtuţii civice. Se spune că cetăţenii unei comunităţi civice sunt corecţi faţă de semenii lor şi se aşteaptă la aceeaşi corectitudine din partea acestora. Ei se aşteaptă ca guvernarea să se ralieze unor standarde înalte şi respectă de bună voie regulile pe care şi le-au impus. Într-o astfel de comunitate, scrie Benjamin Barber, „cetăţenii nu fug şi nici nu pot fugi de responsabilitate, pentru că ei înţeleg că libertatea este o consecinţă a participării lor la luarea deciziilor şi la acţiunile care decurg din aceste decizii"[65]. Prin contrast, într-o comunitate mai puţin civică, viaţa este mai riscantă, cetăţenii sunt mai suspicioşi, iar legile, concepute de cei de sus, sunt făcute pentru a fi încălcate.

Figura 4.13 – *Sentimentul de neputinţă al cetăţenilor, educaţia şi comunitatea civică*



Indicele neputinţei
(„acut" = de acord cu toţi cei patru itemi de mai jos)

1. Majoritatea oamenilor aflaţi în poziţii de putere încearcă să vă exploateze.
2. Vă simţiţi exclus de la ceea ce se întâmplă în jurul dumneavoastră.
3. Ceea ce gândiţi nu contează prea mult.
4. Cei care conduc ţara nu sunt cu adevărat preocupaţi de ceea ce se întâmplă cu dumneavoastră.

Această descriere a comunităţii civice este înălţătoare, dar poate părea cam nerealistă, chiar sentimentală, cu ceva accente de manual de liceu de pe vremuri. Însă observarea regiunilor italiene duce, într-un mod remarcabil, la concluzii care confirmă această viziune. Regiunile cele mai necivice sunt şi cele mai expuse vechiului viciu al corupţiei politice. Ele sunt patria Mafiei şi a tuturor replicilor sale regionale[66]. Deşi nu avem la îndemână o măsură „obiectivă" a onestităţii politice, am cerut liderilor comunitari, selectaţi din întreaga Italie, să ne spună dacă politica din regiunea lor este mai onestă sau mai coruptă decât este, în general, în ţară. Liderii din regiunile mai puţin civice au fost mult mai înclinaţi decât cei din regiunile mai civice să descrie politica regiunii lor ca fiind coruptă. Un contrast analog este pus în lumină şi de sondajele de masă făcute în 1987 şi 1988, aşa cum rezultă din tabelul 4.5. Cetăţenii regiunilor mai civice

manifestă o mai mare încredere socială și o mai mare încredere în faptul că semenii lor respectă legea, în comparație cu cei din regiunile mai puțin civice[67]. Pe de altă parte, aceștia din urmă insistă mult mai mult asupra faptului că autoritățile ar trebui să fie mai ferme în impunerea legii și ordinii, în regiunile respective[68].

Tabelul 4.5 - *Onestitatea, încrederea, respectul pentru lege și comunitatea civică*

	Indicele comunității civice			
	Ridicat	*Mediu-ridicat*	*Mediu-scăzut*	*Scăzut*
Cum poate fi mai degrabă descrisă politica din această regiune: „cinstită" sau „coruptă"? Procentul celor care au răspuns „cinstită"	89	76	67	44
Unii oameni spun că de obicei poți avea încredere în ceilalți, alții spun că trebuie să fii foarte circumspect. Care este părerea dvs.? Procentul celor care au răspuns „poți avea încredere"	33	32	28	17
Oamenii din acest oraș respectă cu strictețe legea, chiar și regulile de circulație. Procentul celor care sunt de acord cu această afirmație	60	47	39	25
Susținere pentru întărirea apărării legii și ordinii. Procentul celor care susțin toți cei 4 itemi ai acestei componente[a]	37	46	49	60

[a] Indicele compozit al susținerii pentru întărirea apărării legii și ordinii:
1. Poliția trebuie să aibă puteri mai mari pentru a apăra legea.
2. Guvernul nu face destul pentru a asigura ordinea publică.
3. Astăzi nu mai există destul respect pentru autoritate.
4. Poliția are prea multă putere în Italia (dezacord total).

Aceste diferențe de o remarcabilă coerență ne conduc spre esența însăși a distincției dintre comunitatea civică și cea necivică. Viața colectivă din regiunile mai civice este mai ușoară datorită faptului că oamenii se așteaptă ca semenii lor să respecte regulile. Știind că și ceilalți vor face acest lucru, este mult mai probabil ca și *tu* să te alături lor, îndeplinind astfel deopotrivă și așteptările *lor*. În regiunile mai puțin civice, aproape toată lumea se așteaptă ca celălalt să încalce regulile. Aici pare o prostie să respecți regulile de circulație, sistemul impozitelor sau cel al asistenței sociale, din moment ce te aștepți ca toată lumea să trișeze (termenul italian pentru

asemenea naivitate este *fesso*, care mai înseamnă și „încornorat"). Așa că trișezi și tu și, în cele din urmă, așteptările amare și cinice ale tuturor se confirmă.

În lipsa autodisciplinei ferme din regiunile civice, oamenii din regiunile mai puțin civice sunt siliți să se bazeze pe ceea ce italienii numesc „forțele de ordine", adică pe poliție. Din motive pe care le vom cerceta mai amănunțit în capitolul 6, cetățenii regiunilor mai puțin civice nu au nici o altă șansă de a depăși dilema hobbesiană a ordinii publice, pentru că le lipsesc legăturile orizontale ale reciprocității colective, legături care funcționează eficient în regiunile civice. Dacă nu există solidaritate și autodisciplină, ierarhia și forța rămân singurele alternative la anarhie.

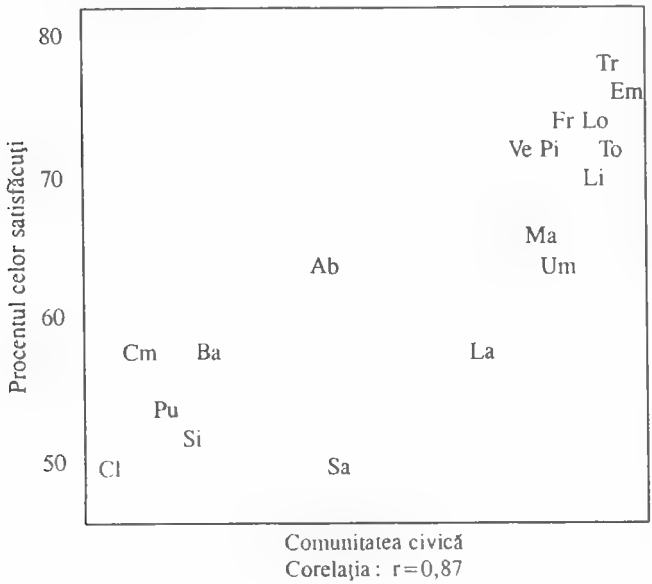
În dezbaterile filosofice recente dintre comunitariști și liberali, comunitatea și libertatea par adesea opuse. Fără îndoială că uneori e adevărat, așa cum s-a întâmplat cândva în Salem, Massachussetts. Exemplul Italiei sugerează totuși că, deoarece cetățenii din regiunile civice au parte de beneficiile vieții în comunitate, ei sunt capabili să fie mai liberali. Ironia este că tocmai individualiștii amorali din regiunile mai necivice sunt cei care cer cel mai vehement o aplicare cât mai dură a legii.

Cercul vicios nu se oprește însă aici. În regiunile mai puțin civice, chiar și un guvern mână de fier – supraveghetor al aplicării legii – devine mai slab datorită contextului social necivic. Esența însăși a unei astfel de comunități, datorită căreia cetățenii cer un guvern cât mai puternic, face foarte improbabil ca guvernul să fie puternic, cel puțin atâta timp cât ar fi să rămână democratic (aceasta ar putea fi, printre altele, și o explicație destul de veridică a faptului că eforturile statului de a eradica Mafia din Sicilia au rămas fără rezultat, în ultima jumătate de secol). Dimpotrivă, în regiunile civice guvernele blânde sunt în același timp puternice fără efort, pentru că ele pot conta pe mai multă cooperare benevolă și pe mai multă disciplină din partea cetățenilor.

Concluziile pe care le-am trecut în revistă sugerează în mod clar că treburile publice pot fi puse mult mai ușor în ordine în regiunile mai civice. Nu e de mirare, de aceea, că cetățenii din regiunile civice sunt, în general, mai mulțumiți de viața lor decât cei din regiunile mai puțin civice. Într-o serie de sondaje la nivel național, efectuate între 1975 și 1989, aproape 25.000 de oameni au fost întrebați dacă sunt „foarte satisfăcuți, destul de satisfăcuți, nu foarte satisfăcuți sau deloc satisfăcuți de viața pe care o duc". Figura 4.14 arată că cetățenii regiunilor civice sunt mult mai satisfăcuți. Fericirea își găsește mediul ei natural într-o comunitate civică.

La nivel individual, satisfacția față de viață se poate aprecia cel mai bine în funcție de venitul familial și de practica religioasă, însă corelația cu

Figura 4.14 – *Satisfacția față de viață și comunitatea civică*



comunitatea civică este in realitate la fel de semnificativă ca și aceste atribute personale[69]. Comunitatea civică este, de asemenea, atât de strâns corelată cu performanța instituțională și prosperitatea regională, încât este greu de distins între cele trei, din punct de vedere statistic; cu toate acestea, dintre ele, civismul este cel mai bun predictor al satisfacției față de viață. În orice caz, așa cum vom arăta mai pe larg în capitolele următoare, aceste trei trăsături ale vieții unei comunități ajung să formeze un sindrom interconectat. Figura 4.14 arată că, pentru fericirea personală a unui individ, caracterul comunității este un factor la fel de important ca și circumstanțele personale.

Diferența dintre o comunitate mai civică și una mai puțin civică, așa cum rezultă din aceste date, confirmă în multe privințe speculațiile filosofilor politicii. Dar există o privință în care cercetarea noastră contrazice cele mai multe dintre interpretările clasice. Mulți teoreticieni au asociat comunitatea civică cu societățile mici și închise pre-moderne, mult diferite de lumea noastră modernă – altfel spus, comunitatea civică este un paradis pierdut[70].

Gândirea socială contemporană a preluat de la Ferdinand Tönnies, sociolog german din secolul al XIX-lea, distincția dintre *Gemeinschaft* și

Gesellschaft – adică dintre *comunitatea* tradițională, restrânsă, în care toți oamenii se cunosc și care se bazează pe elementul universal al solidarității, și *societatea* modernă, impersonală, rațională și bazată pe interesul individual. De aici nu mai e mult până la a spune că o comunitate civică este un atavism sortit dispariției. În locul ei se ridică marile aglomerări moderne, avansate tehnologic, dar dezumanizante, care încurajează pasivitatea civică și individualismul închis în sine. Modernitatea este dușmanul civismului.

Incursiunea noastră sugerează că lucrurile stau exact pe dos. Zonele cele mai necivice din Italia sunt chiar satele tradiționale din sud. Nu trebuie să idealizăm ethosul civic al comunităților tradiționale. Viața din cea mai mare parte a Italiei tradiționale de astăzi este dominată de ierarhie și exploatare, nu de distribuții egale. James Watson, un observator atent al Calabriei, vârful cizmei italiene și regiunea cea mai necivică din toate cele douăzeci, insista asupra lipsei de încredere civică și asupra absenței asociațiilor:

> Primul lucru care îi sare în ochi celui care vine în Calabria este neîncrederea; neîncrederea nu numai față de cel străin, ci și față de cel din comunitate, prezentă chiar și în satele mici. Încrederea nu e un bun în cantitate prea mare... Din punct de vedere istoric, societății civile i-au lipsit aproape total asociațiile, cu excepția unor cluburi sociale ocazionale, sătești sau orășenești (*Circolo della Caccia*, *dei Nobili* etc.)[71].

Dimpotrivă, în vârful scalei civice, Emilia-Romagna este departe de a fi o „comunitate" tradițională în sensul clasic – micul sat primitor, idealizat în memoria populară. Din contra, Emilia-Romagna este una dintre societățile cele mai moderne, dinamice, prospere și avansate tehnologic din lume. Cu toate acestea, ea este locul unei rețele debordante a solidarității sociale, populată de cetățeni cu un spirit public neobișnuit de dezvoltat – pe scurt, este o adevărată rețea de comunități civice. Oamenii de aici nu sunt îngeri, dar în această regiune (ca și în cele învecinate din nordul și centrul Italiei), acțiunile colective de orice fel, inclusiv guvernarea, sunt ușurate prin norme și rețele de angajament civic. Așa cum vom vedea în capitolul 5, acestea din urmă își au într-adevăr originea în tradiții regionale adânc înrădăcinate, dar ar fi absurd să spunem despre Emilia-Romagna că este o societate „tradițională". Cele mai civice regiuni ale Italiei – acele comunități în care cetățenii se simt îndreptățiți să se implice în dezbaterile colective asupra opțiunilor comune și în care cea mai mare parte a acestor opțiuni se concretizează în politici publice eficiente – au în componență orașele cele mai moderne ale peninsulei. Modernizarea nu anunță neapărat îngroparea comunității civice.

Am putea rezuma destul de simplu concluziile acestui capitol. Unele regiuni din Italia au multe societăți corale, echipe de fotbal, cluburi ale cercetătorilor naturii sălbatice și filiale ale Rotary International. Majoritatea cetățenilor din aceste regiuni urmăresc frecvent în presa zilnică chestiunile de interes comunitar. Ei se implică în problemele publice, dar nu printr-o politică personalistă sau de tip patron – client. Ei au încredere unii în alții că vor acționa cinstit și vor respecta legea. Liderii acestor regiuni sunt relativ onești. Ei cred în guvernarea populară și sunt dispuși să cadă la o înțelegere cu adversarii lor politici. Atât cetățenii obișnuiți, cât și liderii locali consideră că egalitatea este normală și de dorit. Relațiile sociale și politice sunt organizate pe orizontală, nu ierarhic. Comunitatea apreciază solidaritatea, angajamentul civic, cooperarea și onestitatea. Guvernul funcționează[72] Nu e de mirare că oamenii din aceste regiuni sunt mulțumiți!

La cealaltă extremă se află regiunile „necivice", caracterizate cel mai bine de termenul francez *incivisme*[73]. Viața publică a acestor regiuni este organizată mai degrabă ierarhic decât orizontal. Însuși conceptul de „cetățean" este aici trunchiat. Din punctul de vedere individual al locuitorului unei astfel de regiuni, chestiunile publice sunt treaba altcuiva – *i notabili*, „șefii", „politicienii" – și nu a lui. Puțini sunt cei care doresc să ia parte la dezbaterile de interes comun și puține sunt și ocaziile care li se oferă. Implicarea politică este determinată de dependența față de o persoană sau de lăcomie, nu de obiective comune. Implicarea în asociații sociale sau culturale este slabă. Pietatea privată ține loc de țel comun. Corupția este considerată de multă lume, inclusiv de politicieni, drept regula jocului și toată lumea e cinică cu privire la principiile democratice. „Compromisul" are doar conotații negative. Aproape toată lumea este de acord că legile sunt făcute pentru a fi încălcate, dar, temându-se de fărădelegea celuilalt, toată lumea cere o disciplină cât mai severă. Captivi în acest cerc vicios, oamenii se simt neputincioși, exploatați și nefericiți. Ținând seama de toate acestea, nu prea e de mirare că guvernarea reprezentativă este aici mai puțin eficientă decât în comunitățile mai civice.

Aceste concluzii ridică două noi și importante întrebări: *Cum au ajuns regiunile civice acolo unde sunt ?* și *Cum contribuie normele și rețelele de angajament civic la o bună guvernare ?* Ne vom opri la aceste probleme în următoarele două capitole, dar nu înainte de a spune câteva cuvinte despre alte explicații posibile pentru succesul sau eșecul guvernelor regionale.

Alte explicații pentru succesul instituțional?

Lipsa de armonie socială și conflictul politic sunt adesea văzute ca inamici ai unei guvernări eficiente. Consensul, în schimb, este considerat o condiție inițială necesară pentru o democrație stabilă. Acestă perspectivă are o origine nobilă. Cicero scria că „binele comun este treaba poporului; iar poporul nu este orice grup de oameni, asociați într-o formă sau alta, ci este împreunarea unui număr mare de oameni, uniți printr-un acord asupra legilor și a drepturilor și prin dorința de participare spre folosul tuturor"[74]. Șocat de spectrul conflictului social în Franța revoluționară, Edmund Burke spunea că o societate bine ordonată trebuie văzută ca un parteneriat, „un parteneriat în toate științele, în toate artele, un parteneriat în toate virtuțile și întru perfecțiune"[75].

Această concepție a avut, de asemenea, mulți apărători de seamă printre cercetătorii contemporani ai științelor sociale. Gabriel Almond își exprima aprecierea pentru „omogenitatea" culturii politice a sistemelor „anglo--americane", pe când tipul fragmentat de sistem politic „continental" era văzut ca fiind „asociat cu imobilismul" și mereu expus „izbucnirilor cezariste"[76]. Giovanni Sartori argumenta că polarizarea ideologică și fragmentarea sunt caracteristici ale democrațiilor ineficiente, „sortite prăbușirii"[77]. Cu cât clivajele dintr-o societate sau dintr-un sistem politic sunt mai mari, cu atât mai dificilă este alcătuirea unui guvern stabil, care să se bazeze pe consensul celor guvernați. Cu cât dezacordul cu privire la chestiunile de substanță este mai mare, cu atât mai puțin probabilă va fi urmărirea unui program coerent: „Sarcina de a face politică ar fi cu mult mai ușoară dacă toți ar avea aceleași preferințe politice"[78].

Presupusa legătură dintre coeziunea socială, armonia politică și buna guvernare apare, de multe ori implicit, în multe abordări ale comunității civice:

> Pentru Rousseau și pentru republicanii clasici în general [sentimentul patriotic și participarea politică] se puteau baza numai pe o unitate socială, religioasă și culturală. Ele erau expresia politică a unui popor omogen. S-ar putea spune că pentru acești gânditori cetățenia era posibilă doar acolo unde era cel mai puțin necesară, unde politica nu era altceva decât o extensie în arena publică a unei vieți comune, care începea și care era susținută din afară[79].

Asemenea sentimente pot sugera cercetării noastre mai multe ipoteze în legătură cu modul în care unitatea socială și consensul politic pot fi legate de performanța instituțională. Din păcate, nici una dintre aceste ipoteze nu

s-a confirmat. Succesul sau eşecul guvernelor regionale din Italia zilelor noastre nu are absolut nimic de-a face cu gradul fragmentării politice, al polarizării ideologice şi al conflictului social:

- Am studiat polarizarea ideologică a sistemului de partide – măsurată atât prin forţa partidelor, cât şi pe baza opiniilor liderilor regionali – bănuind că, cu cât mai mare este prăpastia dintre stânga şi dreapta şi cu cât mai puternică este vocea extremismului, cu atât mai dificilă este formarea unui guvern eficient.
- Am studiat distribuţia punctelor de vedere ale alegătorilor despre chestiuni economice şi sociale majore, în ideea că, cu cât mai slab este consensul cu privire la chestiunile politice importante, cu atât mai greu vor reuşi liderii aflaţi la putere să conceapă o strategie coerentă.
- Am studiat fragmentarea sistemului regional de partide, crezând că multitudinea de partide mici şi fracţionarea poate ameninţa stabilitatea guvernului.
- Am cercetat datele privitoare la conflictele economice, cum ar fi, de pildă, frecvenţa grevelor, aşteptându-ne ca tensiunile sociale să reducă eficienţa guvernului.
- Am examinat disparităţile geografice în ceea ce priveşte dezvoltarea economică şi demografia fiecărei regiuni, presupunând că modernizarea extremă şi înapoierea extremă sau tensiunile dintre o metropolă şi regiunile înconjurătoare preponderent rurale ar putea face guvernarea mai dificilă.
- Le-am cerut liderilor comunitari să aprecieze regiunile lor pe o scală în care extremele erau „conflictuală" şi „consensuală" şi am confruntat răspunsurile lor cu propriile noastre măsuri ale performanţei instituţionale, presupunând că acolo unde conflictele sunt puternice, cooperarea în vederea unor scopuri comune este mai anevoioasă şi guvernarea poate avea de suferit.

Cu toate acestea, *nici una* dintre aceste investigaţii nu ne-a oferit nici cea mai mică dovadă în sprijinul teoriei conform căreia conflictele politice sau sociale sunt incompatibile cu o bună guvernare. Am observat că există regiuni cu o performanţă înaltă şi conflicte minore, ca Veneto, dar şi că există regiuni conflictuale, dar de succes, ca Piemont. Am găsit regiuni conflictuale şi decăzute, cum ar fi Campania, dar am găsit şi regiuni consensuale ale căror guverne aveau o performanţă sub media naţională, cum e cazul Basilicatei.

Nu am găsit nici o legătură între conflict şi comunitatea civică. Comunitatea civică nu este neapărat armonioasă şi lipsită de conflicte. Descrierea

făcută de Benjamin Barber „democrației puternice" surprinde esența comunității civice, așa cum se desprinde ea din explorările noastre italiene :

> Democrația puternică se bazează pe ideea unei comunități de cetățeni care se autoguvernează, uniți mai puțin prin interese omogene, cât prin educație civică, cetățeni capabili de obiective comune și de acțiune reciprocă, datorită atitudinilor lor civice și instituțiilor participative, mai degrabă decât datorită altruismului sau bunătății lor naturale. O democrație puternică este compatibilă cu – și se bazează pe – politica conflictului, sociologia pluralismului și separația dintre domeniile de acțiune public și privat[80].

Alte explicații posibile ale performanței instituționale nu trec, nici ele, testul, dacă le confruntăm cu concluziile desprinse din experimentul regional italian :

- *Stabilitatea socială* a fost uneori asociată cu o guvernare eficientă. Schimbările sociale rapide, s-a spus, accentuează constrângerile sociale, dizolvă solidaritatea și dislocă normele și organizațiile existente care susțin guvernarea. Analiza preliminară a performanței instituționale, pe care am făcut-o în 1976, a părut să scoată la iveală unele dovezi cum că instabilitatea demografică și schimbarea socială au inhibat performanța[81], însă această relație nu a rezistat analizei noastre ulterioare, mai complete, asupra performanței și schimbării sociale.
- *Educația* este elementul cu cea mai puternică influență asupra comportamentului politic din orice parte a lumii, deci și din Italia. Cu toate acestea, nivelurile educaționale contemporane nu pot explica diferențele de performanță dintre regiunile italiene. Corelația dintre performanța instituțională și procentul de populație care a absolvit și alte studii în afară de cele minime, care se încheie la vârsta de 14 ani, este nesemnificativă. Emilia-Romagna, regiunea cea mai performantă și mai civică, și Calabria, regiunea cea mai neperformantă și mai necivică, au practic aceleași scoruri la această măsură a împlinirii educaționale (46%, respectiv 45%)[82]. Istoric vorbind, este posibil ca educația să fi jucat un rol important în consolidarea temeliilor comunității civice, dar se pare că astăzi ea nu are o influență directă asupra performanței guvernului.
- *Urbanizarea* este o altă componentă despre care s-ar putea crede că este relevantă, într-un fel sau altul, pentru performanța instituțională. Una dintre versiunile acestei ipoteze face apel la caracterizarea pe care Marx o făcuse încremenirii vieții rurale, sugerând că instituțiile de succes ar putea fi asociate pozitiv cu urbanizarea. O altă teorie

populară, la care am făcut aluzie deja, este cea conform căreia virtutea civică se găsește în satele tradiționale, iar viciul își are sălașul la oraș. Dacă am da crezare acestei teorii, performanța instituțională ar trebui să fie mai slabă în regiunile mai urbanizate. O altă teorie, mai subtilă, leagă performanța instituțională (poate și comunitatea civică) de o anumită dimensiune medie a orașului, care ar trebui să fie departe de anonimitatea metropolei moderne, dar și de izolarea unei așezări rurale. Cu toate acestea, n-am găsit nici o legătură reală, de nici un fel, între mărimea unui oraș sau densitatea populației sale și succesul sau eșecul guvernelor regionale[83].

- *Stabilitatea personalului* este, după unele teorii ale instituționalizării, o caracteristică a instituțiilor performante. Fluctuații reduse înseamnă că oamenii respectivi sunt devotați instituției și succesului ei. Stabilitatea personalului ar asigura și un corp de oameni politici cu experiență. Dimpotrivă, se spune că fluctuația accentuată a personalului, mai ales în anii de început ai unei instituții, poate duce la evoluții periculoase[84]. Totuși, examinând datele culese din cele șase regiuni pe care le-am selectat, nu am găsit nici o corelație directă între succesul instituțional și stabilitatea personalului din consiliul regional sau din cabinet. Cele două consilii regionale cu durata medie cea mai redusă a menținerii postului, pe toată perioada dintre 1970 și 1988, sunt Emilia-Romagna și Veneto, care au scorurile cele mai ridicate în evaluările noastre ale performanței instituționale. În explicarea succesului unei instituții, o conducere „nouă" poate fi la fel de importantă ca și una „matură".
- S-a considerat uneori că *Partidul Comunist Italian* (PCI) este cel căruia i se datorează performanța ridicată din unele regiuni. Într-un anume sens descriptiv, rezultatele cercetărilor noastre sunt pe aceeași lungime de undă cu opinia, larg răspândită în Italia, conform căreia regiunile comuniste sunt mai bine guvernate decât majoritatea celorlalte. Acest lucru este pus uneori pe seama unui calcul rațional al PCI, în contextul competiției politice, potrivit căruia acesta ar putea cel mai ușor să-și creeze o reputație de partid de guvernământ arătând cât de bine poate guverna la nivel local și regional. O versiune mai cinică vehiculată uneori este aceea că PCI a fost oricum ferit de efectele corupătoare ale deținerii puterii la nivel național. Comuniștii, în schimb, pun succesele lor „manageriale" pe seama efortului sistematic de a recruta cadre competente sau chiar pe seama unei moralități superioare. Ambele variante conțin un sâmbure de adevăr, deși noi înclinăm mai mult către prima.

O primă analiză pe care am făcut-o perioadei 1979-1976 sugera că această diferență se datorează în întregime faptului că PCI venise la putere în regiuni deosebit de civice. „Guvernele regionale comuniste au avut mai mult succes – spuneam atunci – pentru că lucrau un sol mai fertil, și nu datorită tehnicilor lor superioare. A contat nu atât *cine* erau ei, cât *unde* erau"[85]. Analizele noastre ulterioare au arătat totuși că lucrurile nu se rezumă doar la atât.

După 1975, comuniștii s-au alăturat coalițiilor guvernamentale din unele regiuni cu tradiții civice mai slabe, iar performanța acestor regiuni a început să crească. În momentul ultimei noastre evaluări (mai completă) a performanței instituționale, corelația dintre puterea PCI și performanța instituțională nu putea fi pusă în întregime pe seama covarianței cu comunitatea civică[86]. Pe de altă parte, de-a lungul perioadei în care s-au desfășurat cercetările noastre, comuniștii au rămas în opoziție în practic toate acele regiuni, mai ales din Sud, în care condițiile economice și civice erau cel mai în defavoarea unei guvernări eficiente. Am putea evalua opinia conform căreia controlul de partid contează pentru o mai bună guvernare numai atunci când PCI (acum rebotezat „Partidul Democratic al Stângii") ar lua puterea în asemenea circumstanțe potrivnice[87].

Cu o eventuală și parțială excepție referitoare la guvernarea PCI, nici una dintre aceste explicații suplimentare nu contribuie cu nimic la înțelegerea motivelor pentru care unele guverne funcționează și altele nu. Concluziile prezentate în acest capitol nu lasă nici o urmă de îndoială: contextul civic contează pentru felul în care funcționează instituțiile. Factorul de departe cel mai important în explicarea unei bune guvernări este măsura în care viața socială și politică dintr-o regiune se apropie de idealul unei comunități civice. Regiunile civice sunt diferite de celelalte în multe privințe. Următoarea întrebare la care ne vom opri este: de ce unele regiuni sunt mai civice decât altele?

Capitolul 5

Originile istorice ale comunităţii civice

Cercetarea noastră asupra performanţei guvernelor regionale italiene în anii '70-'80 a pus în evidenţă caracterul aparte al vieţii civice din unele dintre aceste regiuni. Urmând firul istoriei în sens invers, ajungem în inima trecutului plin de contraste al regiunilor italiene. Povestea noastră începe acum aproape o mie de ani, când italienii ieşeau din obscuritatea acelei ere pe care o numim îndeobşte „epoca întunecată". Italia Evului mediu timpuriu, cu care începe istorisirea noastră, era mai aproape de Roma antică decât de timpurile noastre şi nu doar cronologic, ci şi în privinţa vieţii de fiecare zi. Cu toate acestea, tiparele sociale identificabile încă de atunci şi care se regăsesc şi astăzi se vor dovedi esenţiale pentru a explica de ce, în pragul secolului XXI, unele comunităţi sunt mai capabile decât altele să-şi conducă viaţa colectivă şi să întreţină instituţii eficiente[1].

Moştenirea civică a Italiei medievale

Cu toate că guvernele regionale au fost instituite în 1970, ca reacţie la o administraţie centrală extrem de centralizată, veche de un secol, regiunile ca atare au rădăcini ce se pierd în negura istoriei. Timp de un mileniu şi jumătate, de la căderea Romei până la mijlocul secolului al XIX-lea, Italia a fost, aşa cum spunea omul de stat austriac Metternich, doar „o expresie geografică", o multitudine de mici oraşe-stat şi dominioane semi-coloniale ale imperiilor străine. Într-o lume a statelor-naţiune europene, în continuă modenizare, această fragmentare îi condamna pe italieni la înapoiere economică şi marginalitate politică.

Dar lucrurile n-au stat întotdeauna aşa. În perioada medievală, italienii creaseră structuri politice mai avansate decât ale oricărui alt stat creştin. Două regimuri politice foarte deosebite între ele, ambele inovatoare şi ambele sortite să aibă consecinţe sociale, politice şi economice pe termen lung, au apărut în jurul anului 1100 în părţi separate ale peninsulei:

De-a lungul secolului al XI-lea, pe întreg teritoriul peninsulei, sistemul imperial de guvernământ, împământenit de multă vreme – bizantin în sud, german în nord – trecea printr-o vreme de strâmtorare și slăbiciune, care s-a finalizat cu prăbușirea sa, ceea ce a lăsat inițiativa în seama forțelor locale. În sud, căderea guvernării centralizate a fost de scurtă durată, iar în locul ei a apărut un puternic regat normand, ridicat pe ruinele civilizațiilor bizantine și arabe; în nord, însă, încercările de a revigora puterea imperială au eșuat, iar particularismul local a triumfat aproape total. Și exact în această regiune, care se întindea de la Roma până în Alpi, trăsăturile caracteristice ale societății italiene medievale au putut să evolueze liber; aici comunele au devenit efectiv orașe-stat, așa încât această zonă ar putea fi numită în mod justificat Italia comunelor[2].

Noul regim din sud, instituit de mercenarii normanzi veniți din nordul Europei și având drept centru în Sicilia, era foarte avansat, atât administrativ, cât și economic. „Marele conducător normand, Roger II, care a unit Sicilia, Apulia și Calabria în 1130, a menținut instituțiile predecesorilor săi bizantini și musulmani, în special sistemul lor eficient de impozite"[3]. După o perioadă de turbulențe, succesorul său, Frederic II, și-a restabilit dominația asupra întregii Italii de la sud de statul papal, pe atunci în formare, și a instituit o mixtură luminată și mult admirată între „birocrația greacă și feudalismul normand, dar mai bine integrată într-un stat unitar decât fusese pe vremea predecesorilor săi"[4]. În 1231, Frederic a promulgat o nouă Constituție, care conținea prima codificare a dreptului administrativ din Europa ultimilor șapte sute de ani și prefigura multe dintre principiile statului centralizat autocratic, care se vor răspândi ulterior pe continent. Așa-numitele *Constitutiones* ale lui Frederic reprezintă asumarea de către monarh a monopolului asupra justiției și a ordinii publice, precum și o susținere lipsită de orice echivoc a privilegiilor nobilimii feudale[5]. Într-o lume hobbesiană a violenței și anarhiei generale, așa cum era Europa în Evul mediu timpuriu, impunerea ordinii sociale era scopul suprem al oricărei guvernări.

Remarcabil pentru acele vremuri era faptul că regatul normand practica toleranța religioasă și le acorda musulmanilor și evreilor libertatea cultului. Regii normanzi patronau o extraordinară împletire a motivelor grecești, arabe, iudaice, latine și italiene, în arta vernaculară și în arhitectură; învățământul era atât de prețuit încât, de la Roger II la Frederic II, curtea normandă își căpătase renumele de „republică a cărturarilor". În 1224, Frederic a înființat la Napoli prima universitate de stat din Europa, unde studenții erau pregătiți pentru sistemul administrativ pe care el însuși îl concepuse, pe temeliile puse de Roger în secolul anterior. „Sicilia normandă

deținea, la apogeul ei, cea mai evoluată birocrație dintre toate regatele Apusului"[6].

Din punct de vedere economic, regatul Siciliei se mândrea cu câteva orașe comerciale înfloritoare, ca Palermo, Amalfi, Napoli, Messina, Bari sau Salerno. Frederic a lărgit porturile acestor orașe și a creat o flotă militară și comercială, cu toate că (în spiritul vocației sale autocratice) el a instituit monopolul statului asupra celei mai mari părți din activitățile de comerț, o politică ce avea să dăuneze regatului. Soldat curajos și diplomat, ornitolog talentat, poet înzestrat și conducător creativ, Frederic era privit de contemporani ca o „minune a lumii" (*stupor mundi*)[7]. „La sfârșitul secolului al XII-lea, Sicilia, care deținea și controlul liniilor maritime din Mediterana, era cel mai bogat, cel mai avansat și cel mai bine organizat stat din Europa"[8].

Cu toate acestea, în privința instituțiilor sale politice și sociale, Sudul era – și va rămâne – strict autocratic, un exemplu tipic de autoritarism, întărit de reformele lui Frederic. *Constitutiones* reafirmau integral drepturile baronilor și declarau drept „sacrilegiu" punerea la îndoială a deciziilor conducătorului. „Prin viziunea și prin detaliile lor, dar mai ales prin conceptul de autoritate pe care îl instituiau, legile lui Frederic ilustrau singularitatea Siciliei în Europa occidentală. Împăratul primea *regnum*-ul de la Dumnezeu însuși"[9]. Ca și marele său predecesor, Roger II, Frederic avea o concepție mistică, semidivină asupra rolului monarhului, iar domnia sa se întemeia pe veneratie, teroare și uneori cruzime. Atunci când a pornit o campanie împotriva comunelor din nord, a făcut-o – spunea el – pentru a le da o lecție celor care „preferă extravaganța unei oarecare libertăți nesigure, în locul unei păci stabile"[10].

Orașele sudice au dat anumite semne că ar dori să se autoguverneze, dar ele au fost rapid încorporate regatului normand și subjugate cu ajutorul unei rețele de împuterniciți centrali și locali, răspunzători doar în fața regelui. Deși baronii și orășenii erau deopotrivă sub controlul administrației regale, primii ofereau forța militară care stătea la temelia regimului. Istoricii s-au întrebat dacă acest regat ar trebui numit „feudal", „birocratic" sau, mai degrabă, „absolutist", însă cea mai bună apreciere ar fi că el avea foarte mult din toate trei. În orice caz, orice licărire de autonomie comunală a fost stinsă încă din față. Viața civică a meșteșugarilor și negustorilor era reglementată de la centru, de sus și nu dinăuntru (ca în nord). Așa cum spunea Denis Mack Smith:

> Sicilia era încă o țară foarte bogată, în care era de așteptat să existe o viață urbană puternică, dar, în realitate, această țară n-a avut niciodată ceva asemănător

comunelor independente din nordul Italiei ; şi, deşi acest lucru poate că reflectă o simplă lipsă a iniţiativei civice, el se datorează cu siguranţă şi faptului că monarhia normandă era prea autoritară şi prea puternică pentru a avea interesul să încurajeze oraşele împotriva baronilor... Frederic a subordonat oraşele statului, chiar dacă aceasta părea să însemne sacrificarea economiei în favoarea politicii. Istoria Siciliei îl învăţase că prosperitatea vine atunci când există o monarhie puternică şi, până la un punct, avea dreptate: doar evenimentele ulterioare aveau să arate că dezvoltarea economică a Siciliei a fost blocată tocmai în momentul în care comunităţile maritime libere din restul Italiei deveneau întreprinzătoare şi bogate[11].

După moartea lui Frederic, puterea regală a început să decadă, iar baronii din sud au căpătat mai multă putere şi autonomie ; nu acelaşi lucru s-a întâmplat însă cu oraşele Sudului, fie ele mai mari sau mai mici. Cu trecerea secolelor, ierarhia socială abruptă a regatului a ajuns să fie tot mai mult dominată de o aristocraţie latifundiară cu puteri feudale, în timp ce masele de ţărani se zbăteau la limita de jos a mizeriei. Între aceste două extreme se afla o clasă de mijloc restrânsă şi neputincioasă, a administratorilor şi meseriaşilor. Deşi sudul Italiei urma să fie, în următoarele şapte secole, miza unor dispute aprige între diferitele dinastii străine (mai ales spaniole şi franceze), această ierarhie va rămâne în esenţă neschimbată. Regimul va rămâne o monarhie feudală, indiferent cât de luminat ar fi fost regele, iar cei mai mulţi dintre urmaşii lui Frederic au fost mai degrabă lacomi, decât luminaţi.

Între timp, în oraşele din nordul şi centrul Italiei – „luminişuri în pădurea feudală"[12] – s-a dezvoltat o formă nouă de autoguvernare. Acest republicanism comunal a ajuns treptat să constituie principala alternativă la feudalismul funciar, de tip stăpân – şerb, care domina restul Europei. Despre această parte a Italiei, eminentul istoric Frederic Lane scria : „Din secolul al XII-lea şi până în secolul al XVI-lea, trăsătura care deosebea cel mai pregnant societatea italiană de celelalte regiuni ale Europei era măsura în care oamenii puteau să participe, folosindu-şi în general puterea de convingere, la adoptarea legilor şi hotărârilor ce le guvernau existenţa"[13].

Ca şi regimul autocratic al lui Frederic II, noul regim republican era o reacţie la violenţa şi anarhia care bântuiau Europa medievală, căci vendetele sălbatice dintre clanurile aristocratice pustiiseră oraşele şi satele, deopotrivă, în nord şi în sud. Totuşi, soluţia găsită în nord a fost foarte diferită, pentru că se baza mai puţin pe ierarhia verticală şi mai mult pe colaborarea orizontală. Comunele au apărut iniţial din asociaţiile voluntare constituite atunci când grupurile de vecini jurau să se ajute între ei, pentru a se apăra în comun şi a coopera economic. „Dacă am exagera considerând comunele

asociaţii private, din moment ce ele trebuiau dintru început să se implice în ordinea publică, nu greşim însă dacă spunem că ele erau preocupate în primul rând de protecţia membrilor lor şi a intereselor comune şi că nu aveau vreo legătură organică cu instituţiile publice ale vechiului regim"[14]. În secolul al XII-lea s-au format comune în Florenţa, Veneţia, Bologna, Genova, Milano şi în aproape toate oraşele importante din nordul şi centrul Italiei, care îşi aveau originea istorică în aceste contracte sociale primordiale.

Comunele nou formate nu erau democratice în sensul modern al cuvântului, pentru că doar o mică parte a locuitorilor erau membri deplini ai acestora[15]. Într-adevăr, o trăsătură distinctivă a sintezei republicane era absorbţia nobilimii rurale în patriciatul urban, formându-se un nou tip de elită socială. Cu toate acestea, gradul participării populare la guvernare era foarte ridicat, indiferent cu ce standard l-am compara: Daniel Waley descria comunele ca pe un „paradis al amatorilor de comitete" şi observa că în Siena, un oraş cu aproximativ 5000 de bărbaţi adulţi, existau 860 de posturi administrative, în timp ce în oraşele mai mari consiliul putea ajunge până la câteva mii de membri, mulţi dintre ei participând activ la dezbateri[16]. În acest context, „succesul republicanismului comunal depindea de cât de dispuşi erau liderii săi să împartă puterea cu alţii, tratându-i ca egali"[17]. Liderii executivi ai comunelor erau aleşi conform unor proceduri care variau de la un oraş la altul[18]. Cei care guvernau republicile comunale recunoşteau limitele legitime ale conducerii lor. „S-au promulgat coduri detaliate de legi care să limiteze violenţa celor prea puternici"[19]. Din acest punct de vedere, structura autorităţii în republicile comunale era, prin însăşi natura ei, mult mai liberală şi mai egalitară decât în oricare regim contemporan european, incluzând aici, desigur, şi sudul Italiei.

Pe măsură ce viaţa comunală progresa, meseriaşii şi comercianţii formau bresle care promovau întrajutorarea, în scopuri sociale, dar şi strict profesionale[20]. „Cel mai vechi statut al unei bresle este cel de la Verona, datând din 1303, dar care este în mod evident copiat după alte statute şi mai vechi. Printre obligaţiile membrilor se numărau: «ajutorul fratern în caz de nevoie de orice fel», «ospitalitatea faţă de străinii care trec prin oraş»... şi «obligaţia de a oferi ajutor în cazul pierderii capacităţii de muncă»"[21]. „Violarea statutelor era urmată de boicot şi ostracizare socială"[22].

În scurt timp, aceste grupuri, cărora li s-au alăturat şi alţi orăşeni, au început să facă presiuni pentru o reformă politică mai largă, vizând „un sistem de reprezentare şi control care să asigure ordinea: «pacea şi liniştea oraşului»"[23].

În timpul primei jumătăţi a secolului al XIII-lea, breslele au devenit coloana vertebrală a mişcărilor politice radicale, care urmăreau ca distribuţia puterii în

cadrul comunelor să se facă pe baze mai largi... Ei şi-au atribuit vechiul nume de *popolo* (popor), cu puternicele sale rezonanţe democratice. Prin 1250 *popolo* îşi asigurase o poziţie dominantă în structura comunelor importante[24].

Astfel, chiar în momentul în care Frederic II îşi consolida autoritatea feudală în sud, în nord puterea politică începuse să difuzeze mult dincolo de graniţele elitei tradiţionale. De exemplu, „consiliul orăşenesc din Modena avea deja în componenţă, în 1220, numeroşi meşteşugari şi proprietari de magazine, inclusiv vânzători de peşte, croitori şi negustori de mărunţişuri..., precum şi pe întotdeauna numeroşii fierari"[25]. Practicile republicanismului civic au încurajat o lărgire a implicării populare în luarea deciziilor de interes comun, până la un nivel fără egal în lumea medievală.

Aceste schimbări politice erau expresii ale „înfloririi rapide a vieţii asociative, o dată cu apariţia comunelor, a breslelor, a parteneriatelor de afaceri... noi forme de solidaritate [care] exprimau un sens mai viu al egalităţii"[26]. Pe lângă bresle, un rol dominant în treburile comunei îl aveau şi organizaţii locale, cum ar fi *vicinanze* (asocieri între vecini), *populus* (organizaţii parohiale care administrau bunurile bisericii locale şi alegeau preotul respectivei parohii), frăţiile (societăţi religioase de întrajutorare), grupări politico-religioase legate prin jurăminte solemne sau *consorterie* („societăţi turn"), care se ocupau de asigurarea securităţii reciproce[27].

Jurămintele de ajutor reciproc ale membrilor acestor asociaţii, aparţinând tuturor sectoarelor societăţii, sunau foarte asemănător cu cel al breslei veroneze, pe care tocmai l-am amintit. În 1196, membrii unei *consorteria* a magnaţilor din Bologna jurau astfel: „să ne ajutăm unii pe alţii, fără înşelăciune şi cu bună credinţă... faţă de turnul şi casa noastră comună şi jurăm că nici unul dintre noi nu va lucra împotriva celorlalţi, direct sau prin intermediul unei terţe părţi". Statutele uneia dintre numeroasele asociaţii voluntare din Bologna, *Spade compania* (1285), stipulau că membrii săi „trebuie să se susţină şi să se apere unii pe alţii împotriva tuturor, fie ei din interiorul comunei sau din afara ei". În fiecare caz, aceste legăminte generale erau urmate de descrieri amănunţite ale procedurilor asociaţiei, inclusiv a ajutorului practic acordat membrilor, ca de pildă în domeniul juridic, precum şi procedurile de rezolvare a disputelor dintre membri[28]. „Conflictele inevitabile apărute în cadrul şi între aceste comunităţi mai complexe necesitau avocaţi, mediatori şi oameni de stat pricepuţi şi chiar o moralitate civică reînnoită, care să împiedice destrămarea noii societăţi din cauza luptelor intestine"[29]. Această reţea densă a vieţii asociative şi noile obiceiuri din republici au făcut din comunele italiene medievale ceva foarte special şi foarte asemănător cu ceea ce, în capitolul anterior, am numit „comunitate civică".

Administraţia publică din republicile comunale a devenit profesionistă. Un corp de experţi în guvernarea locală au dezvoltat sisteme extrem de avansate în finanţe publice (incluzând o piaţă a titlurilor de valoare publice pe termen lung), circulaţie a terenurilor, drept comercial, contabilitate, cadastru, igienă publică, dezvoltare economică, educaţie publică, poliţie şi guvernare prin comitete; adesea, experţii schimbau impresii cu cei din oraşele învecinate. Bologna, cu renumita ei şcoală de drept, juca rolul esenţial de „capitală a Italiei comunale şi avea o întâietate informală, bazată nu pe forţă sau bogăţie, ci pe proeminenţa intelectuală"[30]. În chestiunile comunale, o poziţie cheie şi-a câştigat-o figura aşa-numitului *podestà*, un jurist-administrator de profesie, itinerant, care era ales pe termen limitat[31].

Convenţiile şi contractele erau decisive în toate sferele vieţii din republici, sporind astfel numărul notarilor, avocaţilor şi judecătorilor ce se ocupau de înregistrarea, interpretarea şi impunerea acestor acorduri. În Bologna, un oraş cu aproximativ 50.000 de locuitori, numărul notarilor profesionişti era estimat la 2000![32] Aceste lucruri ar putea fi interpretate, desigur, ca semne ale tendinţei spre certuri din republici, dar mai important este că ele stau mărturie pentru extraordinara încredere în înţelegerile scrise, în negocieri şi în legi. Nimic nu este mai relevant pentru contribuţia majoră adusă de republicile comunale decât aceea că, într-o vreme în care, în tot restul Europei, forţa şi familia erau singurele soluţii la dilemele acţiunii colective, cetăţenii oraşelor-stat din Italia definiseră un nou mod de organizare a vieţii colectivităţii.

În aceste republici, autoritatea ecleziastică era minimă, şi nu pentru că religiozitatea fusese înlocuită de secularism, ci pentru că ierarhia clericală fusese dublată de asociaţii laice:

> Fără a ataca supremaţia teoretică a papei, orăşenii înclinau să privească biserica la fel cum priveau şi guvernele seculare, adică, din punct de vedere practic, ca pe o chestiune locală... Ei nu vedeau în preot un om superior altora, ci în primul rând un om aflat în slujba comunităţii, la ale cărei nevoi spirituale trebuia să răspundă... Dar aceasta nu înseamnă că fervoarea religioasă era în declin. Din contra, secolele al XIV-lea şi al XV-lea au fost în mod special secole profund religioase, numai că devoţiunea italienilor ia acum o formă aparte. Ea îşi găseşte expresia în fraternităţile locale spontane ale laicilor, menite a încuraja actele colective de pietate şi manifestarea în comun a credinţei[33].

O consecinţă a tuturor acestor evoluţii a fost o puternică şi nemaiîntâlnită intensitate a angajamentului civic:

> Pe malurile râului Arno şi ale Padului, în Veneto ca şi în Liguria, cetăţenii nutreau o loialitate ferventă şi primordială faţă de propriul oraş, faţă de făurirea

la nivel local a propriilor destine politice, sentiment ce a supraviețuit și în Renaștere... Din momentul când au apărut comunele, oamenii au început să-și găsească ordinea și protecția adunându-se laolaltă. Când comunele s-au lărgit, viața orășenilor a început să depindă din ce în ce mai mult de deciziile și fortificațiile guvernărilor locale. Sentimentul că destinul pământesc al individului și al familiei sale este legat de destinul comunei a devenit atât de puternic, încât ajunsese să suscite ura sau dragostea cea mai intensă[34].

Expansiunea republicanismului civic a fost însoțită și de o înflorire rapidă a comerțului. Din moment ce ordinea civilă fusese instituită, negustorii cutezători și ambițioși au început să-și extindă rețelele comerciale, mai întâi în regiunile din jurul fiecărui oraș-stat și apoi către zonele cele mai îndepărtate ale lumii cunoscute. „Acești negustori, stăpâni ai comerțului mondial și întemeietori ai capitalismului european, și-au extins imperiul până în China și Groenlanda"[35]. Esențiale pentru evoluția unei piețe de o asemenea complexitate erau comunitățile bine integrate ale comercianților, capabile să susțină instituții judiciare sau semi-judiciare spre a rezolva dispute, a schimba informații și a prelua riscuri[36]. Prosperitatea obținută datorită comerțului a contribuit însă și la formarea și susținerea instituțiilor civice ale republicii. „Dintre cele zece... bresle care au preluat în mare parte guvernarea Florenței, șapte se ocupau cu comerțul exterior"[37].

Dezvoltarea comerțului era vitală pentru economia republicilor. Instituțiile sale fundamentale – piața, banii și legile – reprezentau o revigorare a unor practici ce fuseseră destul de bine dezvoltate în lumea clasică. O altă instituție economică, nu mai puțin importantă, era însă nouă: *creditul*, care a fost inventat în republicile medievale italiene[38]. În aceeași perioadă în care regatul normand din miazăzi cunoștea o nouă prosperitate, bazată pe o viață politică și socială de tip ierarhic, republicanismul civic al orașelor din nord punea bazele uneia dintre cele mai mari revoluții economice din istoria lumii, comparabilă (după unii istorici) doar cu apariția primelor așezări permanente, în neolitic, și cu revoluția industrială de mai târziu.

„La baza acestei transformări se afla o creștere exponențială a creditului"[39]. Epocile anterioare, indiferent cât de mărețe sau de neînsemnate au fost, dispuneau doar de mecanisme foarte rudimentare de a lega economiile și investițiile și de aceea șansele lor de dezvoltare economică erau limitate. În absența unui sistem de creditare, familiile puteau acumula mari averi, statul își putea consolida resursele prin impozite și putea investi în lucrări publice de mare amploare, cum ar fi piramidele sau Partenonul, dar până când nu au fost create mijloace eficiente de intermediere între economiile individuale și investitorii independenți, imensa putere a acumulării private de capital nu a putut fi canalizată în scopul creșterii economice. Și pentru

ca această invenție socială extraordinară să fie încununată de succes, contextul cu totul special al republicilor comunale s-a dovedit esențial.

Spre deosebire de bogăția regatului Siciliei, bazată pe pământuri, prosperitatea din ce în ce mai mare a orașelor-stat din nordul Italiei avea rădăcinile în finanțe și comerț[40]. Sistemul bancar și comerțul la mare distanță aveau nevoie de credit, iar creditul, pentru a fi furnizat într-un mod eficient, avea nevoie de existența încrederii reciproce că legile și contractele aferente vor fi aplicate imparțial (etimologic, „credit" vine de la *credere*, „a crede"). Din motive asupra cărora ne vom opri mai pe larg în capitolul următor, instituțiile republicanismului civic, rețeaua asociațiilor și extinderea solidarității dincolo de limitele legăturilor de rudenie, toate acestea au avut contribuit decisiv la înflorirea încrederii și a responsabilității.

Acest sol civic fertil a făcut posibile multe inovații din domeniul practic al afacerilor, inovații ce au adus Florenței renascentiste, precum și vecinilor săi, prosperitatea publică și privată:

> Extinderea creditului și folosirea din ce în ce mai frecventă a contractelor au fost principalele cauze ale înfloririi economice a orașelor din nordul și centrul Italiei în secolul al XI-lea și al XII-lea. În Genova, Pisa, Veneția și, puțin mai târziu, în Florența, au ajuns în vogă noi strategii legale de creștere a capitalului și de a crea parteneriate. Bineînțeles, parteneriatele se bazau la început pe legături de familie... Cu toate acestea, în secolul al XII-lea au apărut și aranjamente contractuale mai flexibile, iar contribuțiile celor din afară au devenit binevenite. Aceste schimbări au dus la apariția unor noi forme, cum ar fi: *compagnia*, *commenda* (companii de transport maritim pe distanțe mari), depozitele bancare, bancnotele și scrisorile de credit. Prin noile practici și noua organizare, riscurile erau minimizate, iar oportunitățile de cooperare și profit erau din ce în ce mai mari... Semne ale acestei creșteri a încrederii sunt și scăderea ratei dobânzilor și intensificarea activităților bancare de depozit și transfer. În orașele din nordul și centrul Italiei, între cel care oferea și cel care beneficia de împrumut predomina o atitudine de *colaborare*[41].

Prin aceste mecanisme, precum și prin altele, chiar și cel cu economii modeste avea posibilitatea să investească în întreprinderi comerciale mai mari:

> Faptul esențial care s-a petrecut în istoria economică a Europei începând cu secolul al XI-lea a fost acela că economiile erau activate în scopuri productive într-o măsură de neimaginat în secolele anterioare... Dincolo de obligațiile legale propriu-zise, simțul răspândit al onestității, întărit de sentimentul apartenenței la o comunitate integrată a făcut posibilă participarea oamenilor de toate condițiile, cu economiile lor, la procesul productiv[42].

Pe scurt, republicile comunale din nordul Italiei medievale au cunoscut, datorită normelor și rețelelor de angajament civic, o îmbunătățire simțitoare

a vieții economice, precum și a calității guvernării. Schimbările revoluționare produse în instituțiile fundamentale ale economiei și politicii au putut avea loc datorită acestui context social unic, caracterizat prin legături orizontale de colaborare și solidaritate civică, iar aceste progrese politice și economice au întărit, la rândul lor, comunitatea civică.

Nu trebuie însă să exagerăm egalitarismul comunelor și nici reușita lor în rezolvarea conflictelor sociale și controlul violenței. Aproximativ o jumătate din populație trăia într-o sărăcie extremă[43]. Nobilimea rămânea o parte importantă a societății, chiar dacă ea era din ce în ce mai integrată și subordonată vieții republicii. Familiile oligarhice jucau un rol esențial în viața unor republici ca Veneția și Florența, deși puterea lor era mai limitată decât în sud. Nobilimea menținea în jurul ei un anturaj clientelar. Facționalismul era pronunțat. Vendetele dintre clanuri și violența (inclusiv un fel de război de gherilă de mică intensitate) nu au dispărut niciodată din peisajul vieții publice. Turnurile de supraveghere și palatele fortificate, care încă se mai pot vedea în Florența sau Bologna, ne reamintesc de inegalitățile sociale și extrema insecuritate ce caracterizau chiar și cele mai avansate comune.

Cu toate acestea, mobilitatea socială din cadrul republicilor era mai ridicată decât oriunde în Europa acelor vremuri. De aceea, rolul solidarității colective în menținerea ordinii civice era deosebit de important. De exemplu, în 1291, un cronicar anonim raporta laconic: „Au fost anumite tulburări în Parma, așa încât patru bresle, adică cele ale măcelarilor, fierarilor, cizmarilor și blănarilor, împreună cu judecătorii și notarii, precum și cu alte bresle din oraș, au jurat să se apere una pe cealaltă și, după ce au luat anumite măsuri, orice tulburare a dispărut imediat"[44].

Astfel, la începutul secolului al XIV-lea, Italia produsese deja nu unul, ci două sisteme inovatoare de guvernare, cu elementele lor sociale și culturale aferente: celebra autocrație feudală normandă din sud și fertilul republicanism comunal din nord. „Italienii erau maeștri ai artei guvernării, iar statele italiene dispuneau în general de o mare putere birocratică, care le permitea să intervină în viața cetățenilor, înspre bine sau înspre rău, mai mult decât se putea întâmpla în celelalte state ale acelor timpuri"[45]. În viața economică și socială, ca și în politică, atât monarhia, cât și republicile au reușit să surmonteze dilema acțiunii colective și problemele vieții în comunitate, care țineau încă în loc evoluția în alte părți ale Europei. Rolul de lider al Italiei în Europa nu a fost doar unul politic, economic și artistic, ci și unul demografic. Palermo, în sud, Veneția și Florența, în nord, cu populații de peste 100.000 de locuitori, erau cele mai mari trei orașe ale Europei[46].

Dar sistemele noi ce fuseseră inventate în sud și nord erau foarte diferite unul de celălalt, atât în privința structurii, cât și în privința consecințelor lor. „Se confruntau două tipuri diferite de societăți și de moduri de viață", conchidea istoricul John Larner[47]. Legăturile feudale de dependență față de o persoană slăbiseră în nord și se consolidaseră în sud. În nord, oamenii erau cetățeni; în sud, erau supuși. În nord, autoritatea legitimă era „doar delegată [de către comunitate] oficialităților publice, care erau răspunzătoare în fața celor care îi împuterniciseră să se ocupe de treburile lor"[48]. În sud, autoritatea legitimă aparținea în întregime regelui, care (deși putea încredința anumite sarcini administrative altor persoane și putea confirma privilegiile nobililor) era răspunzător doar în fața lui Dumnezeu. În nord, deși sentimentele religioase rămăseseră profunde, Biserica era doar o instituție civilă ca oricare alta; în sud, Biserica era un puternic și bogat deținător de privilegii în cadrul ierarhiei feudale[49]. În nord, ataşamentele și alinierile sociale, politice și chiar religioase erau orizontale, pe când în sud erau verticale. Colaborarea, ajutorul reciproc, obligația civică și chiar încrederea – nu absolute, desigur, dar oricum depășind limitele legăturilor de rudenie într-o măsură mai mare decât oriunde în Europa acelor vremuri – erau trăsături caracteristice ale Nordului. Dimpotrivă, în sud, virtutea cea mai de preț consta în impunerea ierarhiei și ordinii asupra anarhiei latente.

Problema socială cea mai stringentă a Evului mediu, condiția *sine qua non* a oricărui progres, era asigurarea ordinii publice. Înșelăciunea și jaful erau la ordinea zilei. Protecția și securitatea puteau fi asigurate de suveranul autocrat sau de baronii cei mai puternici din zonă, ca în regatul normand. Sau puteau fi asigurate printr-o țesătură de pacte de ajutor reciproc, încheiate între egali, conform strategiei mai complexe din republicile comunale. Comparativ cu restul lumii creștine, ambele regimuri au adus prosperitate și guvernări eficiente, însă limitele soluției ierarhice din sud pentru dilemele acțiunii colective au început deja să se facă simțite în secolul al XIII-lea. Dacă, în urmă cu un secol, Sudul nu era considerat mai prejos decât Nordul, republicile comunale începuseră acum să avanseze din ce în ce mai repede și întâietatea lor va continua să se accentueze în secolele următoare. Treptat, efectele diferențelor de structură socială și viață comunitară dintre Italia feudală și cea republicană vor deveni din ce în ce mai vizibile.

Tipică pentru lumea feudală era predominanța unei structuri verticale, în care relațiile dintre oameni se aflau sub semnul conceptelor de mărinimie și servitute; investitură și loialitate; suzeran, vasal și șerb. În orașe însă, apăruse o așezare pe orizontală, definită prin cooperarea între egali. *Breasla, frăția, universitatea*

și, mai presus de toate, acea uniune a uniunilor, asocierea întărită prin jurământ a tuturor orășenilor, *Comuna* – toate acestea erau instituții născute dintr-o nouă viziune asupra lumii și reflectau noile idealuri[50].

De-a lungul secolului al XIV-lea, disensiunile și foametea, ciuma și Războiul de o sută de ani au început să submineze spiritul comunității civice și stabilitatea guvernelor republicane. Ravagiile făcute de ciuma neagră au fost uluitoare : mai mult de o treime din populația totală a Italiei – și probabil mai mult de o jumătate din populația urbană – a pierit în sinistra vară a anului 1348, urmată de epidemii repetate ce au adus prejudicii majore activității economice timp de mai mult de un secol. Liderii politici ai republicilor comunale nu au fost, nici ei, scutiți de aceste nenorociri : din Consiliul celor Șapte, ales în Orvieto la sfârșitul lui iunie 1348, șase membri erau deja morți în luna august a aceluiași an, decimare ce nu era în nici un caz unică. Catedrala din Siena, ridicată doar pe jumătate în momentul când a izbucnit ciuma, a rămas pentru totdeauna așa, ca o mărturie tăcută a felului în care ciuma neagră a secătuit energiile și a zguduit viața civică[51].

De asemenea, ecourile ciocnirilor dintre forțele politice și militare de dincolo de zidurile orașelor au început să se simtă tot mai mult în interiorul republicilor. „Istoria comunelor nu putea fi altfel decât tumultuoasă, pentru că ele încercau să guverneze după principii conciliare o societate rămasă în esență ierarhizată"[52]. Peste tot, guelfii, ghibelinii și alte zeci de clanuri se confruntau tot timpul prin intrigi și adesea chiar ciocniri sângeroase. Bazându-se pe armate de mercenari, despoții (*signori*) și familiile lor își adjudecau dominația politică. Aceste noi forme de tiranie „au avut o viață foarte lungă, *signoria* medievală evoluând treptat către principatul renascentist"[53].

O dată cu începutul secolului al XIV-lea, după două sute de ani de existență, guvernele republicilor comunale au început să lase locul dominației senioriale, deși despoții continuau adesea să aducă omagii formelor și idealurilor guvernării republicane[54]. Cu toate acestea, a existat și o semnificativă sustragere de la acest spectacol al decadenței, ca în cazul orașelor situate pe linia central-nordică ce pornește de la Marea Adriatică, din Veneția, trece prin Emilia și Toscana și ajunge la Genova, la Marea Tireniană ; aici, tradițiile republicane s-au dovedit mai puternice decât în alte părți ale Italiei de nord[55].

Așa cum bufnița, simbolul înțelepciunii Minervei, zboară doar la asfințit, filosofii politici au început să scoată în evidență virtuțile de bază ale vieții civice (*vita civile*) doar atunci când ele au intrat în declin. Destinul

republicilor comunale italiene i-a îndemnat pe teoreticienii politici ai Renașterii, mai ales pe Machiavelli, să reflecteze asupra condițiilor necesare pentru o guvernare republicană stabilă și să insiste în special pe caracterul cetățenilor, pe a lor *virtù civile*.

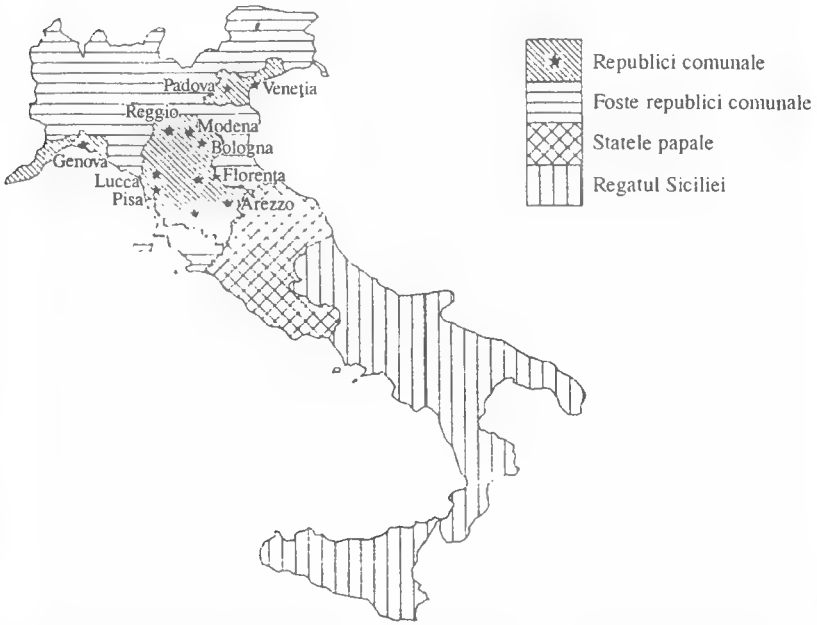
Machiavelli, într-un pasaj extrem de relevant pentru înțelegerea succesului sau eșecului instituțiilor, spunea că guvernarea republicană (deși este cea mai dezirabilă formă de guvernare, acolo unde poate fi instituită) este sortită eșecului în cazul în care condițiile sociale sunt necorespunzătoare. Mai ales acolo unde oamenilor le lipsește virtutea civică și unde viața socială și economică este organizată într-o manieră feudală, „acolo niciodată nu va apărea nici un fel de republică și nici un fel de viață politică, pentru că oamenii născuți sub astfel de condiții sunt cu totul ostili oricărei forme de guvernare civică. În provinciile astfel organizate [cum ar fi Napoli, adăuga el] nici o tentativă de a institui republica nu poate avea succes". Din contra, în Toscana lui natală, condițiile erau atât de favorabile încât „un om înțelept, cunoscător al formelor antice ale guvernării civice, putea fi cu ușurință capabil să introducă aici o Constituție civică". Titlul de capitol al lui Machiavelli sintetizează foarte bine ceea ce am putea numi „legea de fier a comunității civice": „Că este foarte ușor să orânduiești lucrurile într-un Stat în care masele nu sunt corupte; și că, acolo unde există egalitate, este imposibil să instituiți Principatul; în schimb, acolo unde ea nu există, este imposibil să instituiți Republica"[56].

Lucrările lui Machiavelli, Guicciardini și ale altora „exprimă atașamentul față de comunitatea politică văzută ca o entitate concretă și durabilă, adică independentă de oamenii și de guvernele existente într-un moment sau altul, demnă de sentimentele, loialitatea și susținerea oamenilor"[57]. În centrul acestei ideologii a vieții civice se află idealul unui „cetățean model, care își conduce singur afacerile în oraș sau la țară și care participă conștiincios la treburile statului"[58].

Între timp, în secolul al XIII-lea, papalitatea obținuse controlul temporar asupra teritoriului dintre regatul Siciliei în sud și aria republicilor comunale în nord. Papa domnea asupra acestor teritorii ca monarh feudal, atribuind domenii nobililor în schimbul loialității lor, însă controlul său era mai puțin centralizat și eficient decât cel al regimului normand din sud[59]. Dată fiind autoritatea temporară oarecum ambiguă a papei, slăbită și mai mult în timpul strămutării instituției papalității la Avignon (1305-1377), Statele papale cuprindeau o largă varietate de structuri sociale și practici politice. În unele orașe, tiranii locali se opuneau intervenției papei, iar în rest „nobilii se luptau între ei, terorizau așezările rurale și făceau tot ce le trecea prin cap, iar bandiții făceau ca peste tot traiul să fie nesigur"[60]. Pe

de altă parte, în nord, teritoriile papale se întindeau și peste câteva orașe cu puternice tradiții comunale, cum ar fi Ferrara, Ravenna, Rimini și, în primul rând, Bologna.

Figura 5.1 – *Tradițiile republicane și cele autocratice : Italia, c. 1300*



Surse : *The Times Atlas of World History*, ed. a III-a, ed. Geoffrey Barraclough și Norman Stone (London : Times Books, 1989), p. 124 ; J.K. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy : The Evolution of Civic Life, 1000-1350* (London : Macmillan, 1973), harta 4 ; și John Larner, *Italy in the Age of Dante and Petrarch : 1216-1380* (New York : Longman, 1980), pp. 137-150.

Figura 5.1 prezintă regimurile din Italia începutului de secol XIV[61]. Harta pune cu claritate în evidență patru zone diferite, corespunzătoare gradelor respective de republicanism sau autocrație. De la sud spre nord, ele se prezintă astfel :

- monarhia feudală întemeiată de normanzi la miazăzi ;
- statele papale, cu amestecul lor de feudalism, tiranie și republicanism ;
- inima republicanismului, adică acele comune care duseseră instituțiile republicane până în secolul al XIV-lea ;

- fostele zone republicane din nord, care erau acum sub guvernare seniorială.

Corespondența dintre această schemă și distribuția normelor și rețelelor civice în anul 1970, așa cum este ea prezentată în figura 4.4, este demnă de luat în seamă. Teritoriile sudice, conduse cândva de regii normanzi, sunt exact cele șapte regiuni cele mai puțin civice din 1970. Statele papale (mai puțin republicile comunale din nordul teritoriului controlat de papă) corespund următoarelor trei sau patru regiuni în ierarhia stabilită în 1970. La cealaltă extremă a acestei scale, centrului republicanismului de la 1300 îi corespund perfect cele mai civice regiuni de astăzi, urmate îndeaproape de acele zone din nord în care tradițiile republicane medievale, deși reale, s-au dovedit întru câtva mai slabe. Pentru a afla dacă această interesantă corelație reprezintă într-adevăr o continuitate istorică sau pur și simplu o coincidență curioasă, va trebui să trecem în revistă evoluția vieții sociale și politice italiene de-a lungul celor șapte secole trecute de atunci.

În timpul secolului al XV-lea și la începutul secolului al XVI-lea, peninsula a mai fost supusă unor grele încercări, datorită faptului că Spania, Franța și alte puteri europene aflate în ascensiune își disputau sângeroasele lor dueluri dinastice pe teritoriul italian. Consecințele demografice și economice ale acestor invazii străine, alături de ciuma devastatoare și declinul comerțului din secolul care trecuse, au fost extrem de traumatizante pentru comunele din nord. Populația din Brescia și Pavia, de exemplu, scăzuse cu două treimi în primii ani ai secolului al XVI-lea, ca rezultat al repetatelor asalturi suferite de cetăți și a jafurilor din timpul lor. De-abia în secolul al XIX-lea orașele din nord au reușit să ajungă la nivelul demografic din Evul mediu. Sudul, în schimb, s-a sustras în mare măsură acestor dezastre. Populația din Napoli, de exemplu, s-a dublat de-a lungul secolului al XV-lea și s-a mai dublat aproape încă o dată în prima jumătate a secolului al XVI-lea, Napoli devenind al doilea oraș ca mărime din Europa (după Paris). Spre deosebire de sensul mișcărilor populației din secolul XX, în secolul al XVI-lea mulți nordici au migrat spre sud, alungați de dezastrul prin care trecea nordul și atrași de relativa prosperitate care domnea în sud. În prima jumătate a secolului al XVII-lea, chiar în momentul în care începuseră să apară primele semne ale unei revigorări economice, asupra Italiei s-a abătut un nou val de epidemii. În intervalele 1630-1631 și 1656-1657, aproape o jumătate din populația orașelor din centru și nord a pierit din cauza ciumei[62].

Începând din secolul al XVII-lea, toate orașele din această zonă au încetat să mai fie republicane și chiar, de multe ori, independente. Colapsul

republicanismului comunal a dus la o „re-feudalizare" a peninsulei italiene. Fervoarea inovațiilor comerciale și financiare a fost înlocuită de preocupări legate de proprietatea funciară și de o indolență parazitară. Conflictele locale, luptele dintre facțiuni și conspirațiile întortocheate erau semne ale disoluției scheletului social, în timp ce în celelalte state europene era vremea mișcărilor pentru unitate națională[63].

Peste tot în Italia, în nord ca și în sud, politicile autocratice se concretizau într-o rețea de relații de tip patron – client. Totuși, în zonele nordice, moștenitoare ale tradiției comunale, patronii, oricât de autocratici ar fi fost, își asumau responsabilități civice – oarecum în sensul pe care îl dăm noi astăzi expresiei „patron al artelor". O reconstrucție antropologică atentă a vieții unui oraș al Italiei centrale din această perioadă poate confirma că, deși clanurile locale monopolizau puterea politică, ele susțineau viața civică prin contribuțiile pe care le acordau pentru spitale, pentru construcția străzilor, pentru coruri și formații locale și chiar pentru administrația municipală sau pentru salariile funcționarilor din oraș. Etica responsabilității reciproce a supraviețuit și în zonele rurale din nord, de pildă prin *aiutarella*, un obicei tradițional de a munci la schimb pentru vecini[64]. Astfel, în ciuda inegalităților, exploatării și conflictelor dintre facțiuni, moștenirea republicanismului comunal nordic, deși nu se mai regăsea în instituții politice, s-a perpetuat sub forma unei etici a implicării civice, a responsabilității sociale și a ajutorării reciproce între indivizi egali din punct de vedere social.

Acum tiparele autorității din nord nu mai erau chiar atât de diferite de structurile feudale din Mezzogiorno. Cu toate acestea, ceva din gloria comunelor și din prospera activitate economică pe care o determinase angajamentul civic a rămas încă în viață în Valea Padului și în Toscana, aceste regiuni fiind mai receptive la orice adiere de reînnoire, în primul rând culturală și apoi economică, așa cum s-a întâmplat în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea. În ciuda căderii economice datorate secolelor de jafuri străine, epidemii și lupte interne, idealul acelei *vita civile* a supraviețuit în regiunile cu tradiții republicane comunale.

Toate acestea contrastau puternic cu formele medievale de guvernare din sud. Domnia lui Frederic II a oferit întru câtva o soluție la problemele acțiunii colective, numai că această soluție va fi foarte curând coruptă din cauza proverbialelor urmări ale puterii absolute: regele și baronii au devenit până la urmă niște cruzi autocrați. Modul de guvernare rămânea feudal și autocratic, tulburat doar de câteva rebeliuni episodice. Instituțiile politice autoritare erau consolidate de tradiția rețelelor sociale verticale, care presupuneau asimetrii ale puterii, exploatare și dependență, spre deosebire

de tradiția nordică a asociațiilor orizontale, în care egalii erau uniți prin solidaritate. Politica de tip patron – client din sud era mai personalizată, mai exploatatoare, mai trecătoare și mai puțin „civilă".

Începând cu secolul al XVIII-lea, „reagatul Neapolelui, cu cele două părți ale sale, una în peninsulă și cealaltă în Sicilia, era de departe cel mai mare stat din Italia, având 5 milioane de locuitori, dar, pentru o îndelungată perioadă, a fost și cel mai prost administrat, cel mai dominat de rutină și cel mai neglijent"[65]. În Evul mediu timpuriu, ca și astăzi – și contrar unei opinii răspândite – Sudul nu a fost mai puțin urbanizat decât Nordul, în cea mai mare parte a acestui timp[66]. În 1791, populația Neapolelui era de două ori mai mare decât cea a Romei, de trei ori mai mare decât cea din Milano și de patru ori mai mare decât cea din Torino și Florența ; însă Napoli era „un grotesc oraș parazitar, al cărui locuitori erau fie funcționari regali, fie preoți, servitori sau cerșetori. Orașul trăia pe socoteala unei țărănimi suprasolicitate, disperat de săracă și care nu avea nici un fel de drepturi civice"[67]. În orașele din sud, puterea nobilimii rămânea dominantă și „exista în prea mică măsură acea clasă pestriță de nobili și orășeni, care caracteriza societatea nordică"[68].

În nord, puterea aristocrației, amenințată timp îndelungat, începuse deja să se erodeze. Din contra, „în sud, «în timpul primelor decenii ale secolului al XVIII-lea, puterea politică, jurisdicțională și economică a baronilor [era] încă practic intactă». Aici procesul ieșirii din feudalism se derula cu mare încetineală : la sfârșitul secolului, puterea baronilor rămăsese încă foarte mare"[69]. În Mezzogiorno, prăpastia dintre cei care conduceau și cei conduși era adâncită de faptul că practic toate dinastiile succesive care au controlat această zonă erau străine. Din 1504 și până în 1860, tot teritoriul italian de la sud de Statul papal a fost condus de Habsburgi și Bourboni, care (după cum a descris în detaliu Anthony Pagden într-o lucrare recentă) încurajau sistematic neîncrederea și conflictul între supușii lor, distrugând legăturile orizontale de solidaritate cu scopul de a menține întâietatea legăturilor verticale de dependență și exploatare[70].

În ciuda decăderii republicanismului comunal din nord, care a început în secolul al XIV-lea și a valului de revoluții democratice europene care a atins și Italia, un observator atent poate distinge continuitatea diferențelor regionale, de cultură și structură socială, care apăruseră în Evul mediu, cu șapte secole în urmă. Așa cum vom vedea în continuare, aceste diferențe persistente vor condiționa puternic modul în care regiunile vor reacționa la noile provocări și oportunități care au apărut o dată cu unificarea Italiei.

Tradițiile civice după unificare

Secolul al XIX-lea a fost secolul unei neobișnuite efervescențe a vieții asociative în marea majoritate a statelor Europei occidentale, mai ales în privința așa-numitelor clase „populare", adică marea masă a oamenilor. Vechile forme ale sociabilității organizate, ca de pildă breslele medievale sau societățile religioase, și-au pierdut treptat vitalitatea care le caracterizase în secolele precedente și au devenit doar niște vestigii ale acelor vremuri în care suscitau interese și pasiuni. Curentul schimbării, pornit de revoluția franceză, zguduia acum din temelii aceste structuri sociale aflate în declin. Călăuzite de spiritul înnoitor de tip *laissez faire*, guvernele liberale din Franța, Italia și din alte țări au abolit breslele, au desființat așezămintele religioase și au descurajat orice încercare de a revigora „combinații" economice sau sociale de acest fel. Pentru a întări noua ordine, oficialitățile din Franța și Italia țineau sub strictă supraveghere (și adesea chiar încercau să reprime) până și formele nevinovate ale sociabilității organizate, cum ar fi cluburile în care muncitorii se adunau pur și simplu ca să bea ceva.

Această tentativă de reprimare a asociațiilor – pe fondul căreia Tocqueville scrisese acel elogiu al asociaționismului american – nu a câștigat cu ușurință adepți în orașele și satele de pe continent. În scurt timp, primele bulversări ale revoluției industriale vor face ca organizarea unor forme noi ale solidarității sociale și economice să devină mai presantă ca oricând. Nenorocirilor ancestrale ale bolii, îmbătrânirii și morții li se adăugau acum pericolul șomajului și neplăcuta anonimitate a noilor centre industriale. Nici cei rămași la țară nu au fost scutiți de noile rele: drept dovadă poate sta, de exemplu, panica ce cuprinsese agricultura în a doua jumătate a secolului. Într-o vreme a tulburărilor și nesiguranței, mulți oameni căutau sprijin și consolare în camaraderiile organizate. Ca și izbucnirea de verdeață ce urmează incendierii unei păduri, au început acum să apară noi asociații, mai pline de viață, care să le înlocuiască pe cele vechi, care fie decăzuseră, fie fuseseră distruse la începutul secolului.

Această „mare renaștere a sociabilității populare" (cum a numit-o eminentul istoric francez Maurice Agulhon) a început în Franța, în prima jumătate a secolului al XIX-lea[71]. Ea se regăsește în loje masonice și cercuri, în cluburi unde oamenii se adunau la un pahar (*chambrée*), în societăți corale, frății religioase și cluburi sătești, dar mai ales în societățile de întrajutorare, create pentru o oferi o serie de asigurări în caz de boală, accidente, îmbătrânire sau ajutor pentru înmormântări. Majoritatea acestor

asociaţii aveau statute extrem de detaliate, „remarcabile în preocuparea lor pentru rigoare financiară, pentru distribuţia justă a sarcinilor şi pentru garanţiile politice şi morale – pe scurt, pentru eficienţă, în sensul cel mai larg al cuvântului"[72].

Deşi multe dintre asociaţii erau formate cu precădere din membri ai claselor inferioare, în cadrul comunităţilor locale ele treceau peste limitele convenţionale ale apartenenţei de clasă; un cerc, de pildă, „era compus, în mare parte, din «muncitori şi artizani», «zidari, lăcătuşi şi cizmari», iar în frunte aveau o serie de burghezi, sau, mai degrabă, mici burghezi, care erau şi intelectuali"[73]. Deşi diferenţele sociale erau încă foarte importante în cadrul unei comunităţi rurale, structura socială propusă de noul tip de asociaţionism e greu de clasificat:

> poate undeva între vechiul patronaj şi noul egalitarism... Ca o mişcare dinspre dreapta înspre stânga, dinspre o structură de patronaj conservatoare spre o structură egalitară democratică, trecând printr-o fază intermediară, a patronajului democratic[74].

Deşi aceste grupuri nu erau politice, ele ajungeau adesea să aibă afinităţi politice faţă de un curent sau altul din viaţa politică franceză. Interacţiunea socială şi exersarea abilităţilor organizaţionale au lărgit orizontul cultural al membrilor, le-au dezvoltat conştiinţa politică şi (în cele din urmă) au grăbit implicarea lor politică. „În acea perioadă, pentru clasele de jos din Provence, a fi membru al unei *chambrée* însemna, la fel sau chiar mai mult decât a învăţa să citeşti, a fi deschis către nou, către schimbare şi către independenţă"[75]. Reconstrucţia amănunţită pe care Agulhon o face vieţii din câteva sate franceze ale acelei epoci pune în evidenţă modul în care această mobilizare culturală de după 1830 a contribuit direct la marea mobilizare politică din 1848.

În istoriografia socială italiană a acestei perioade nu avem însă un echivalent al lui Agulhon, aşa încât ne lipsesc evocările vieţii sociale din oraşele italiene ale începutului de secol al XIX-lea. Cu toate acestea, se poate presupune că, în timpul *Risorgimento*-ului au apărut tendinţe similare, care i-au îndemnat pe italieni spre acţiunea politică şi au dus la unificarea Italiei în 1870[76]. De fapt, multe dintre argumentele în favoarea unificării se bazau pe „principiul asocierii", pentru care militau diferitele mişcări naţionaliste (mazzinieni, neo-guelfi sau cavourieni moderaţi). Congresele ştiinţifice, asociaţiile profesionale şi grupurile reformiste (mai ales în Piemont, Toscana şi Lombardia) cereau reforme sociale, economice şi politice majore. Asociaţiile nou formate (inclusiv faimoasele „societăţi secrete") şi ziarele au jucat un rol central în revoluţiile eşuate de la 1848 şi

pentru agitația națională ce a dus la plebiscitul din 1860, care a ratificat unificarea. În majoritatea orașelor, mai mari sau mai mici, au apărut noi asociații civice, caritabile și educaționale[77].

O consecință deosebit de importantă a aplicării acestui „principiu al asocierii" în Italia de după unificare a fost dezvoltarea societăților de întrajutorare, asemănătoare celor din Franța și Marea Britanie (*„friendly societies"*), constituite în aceeași perioadă. În condițiile în care breslele și „societățile pioase" italiene fuseseră desființate, aceste noi societăți de întrajutorare – „primul germene al unui proces asociativ" [78] – au apărut, mai ales după 1850, cu scopul de a ușura greutățile sociale și economice ale artizanilor și meșteșugarilor din oraș.

Atribuțiile acestor societăți de întrajutorare includeau: acordarea de pensii bătrânilor și celor inapți de muncă, dintr-un motiv sau altul; ajutor pentru familiile celor decedați; compensații pentru accidentele de muncă; ajutoare pentru șomeri; ajutor financiar pentru cei care călătoreau pentru a găsi de lucru; cheltuieli funerare; ajutor de maternitate și pentru copiii mici; oferirea unor oportunități educaționale pentru membri și familiile lor, aceasta însemnând învățământ seral, elementar, de arte și meserii, precum și biblioteci mobile. Deși societățile de întrajutorare au fost create pentru a răspunde mai ales nevoilor clasei muncitoare urbane, componența și mesajul lor au ajuns să depășească granițele convenționale de clasă, sector economic sau apartenență politică[79]. În realitate, aceste societăți reprezentau o versiune organizată local, auto-finanțată și având ca scop întrajutorarea, a ceea ce în secolul al XX-lea s-a numit sistem de asigurări sociale.

Aceste asociații voluntare erau mai puțin expresia unui altruism idealist, cât a unei disponibilități pragmatice pentru cooperarea cu cei aflați în aceeași situație, pentru a atenua riscurile ivite într-o societate supusă unei schimbări rapide. Esența societăților de întrajutorare era reciprocitatea practică: „te ajut dacă mă ajuți"; „să înfruntăm aceste probleme împreună, pentru că nici unul dintre noi nu le poate face față de unul singur". Din acest punct de vedere, noile forme de sociabilitate erau urmași direcți ai comunelor medievale de acum mai bine de șapte sute de ani, care aveau aceeași structură de acțiune colectivă, organizată în scopul ajutorării reciproce. Așa cum acestea din urmă reprezentau o formă de cooperare voluntară cu scopul de a surmonta insecuritatea fundamentală a acelei epoci – amenințarea cu violența fizică – societățile de întrajutorare reprezentau o formă a solidarității colective în fața insecurității economice, caracteristice epocii moderne.

Cam în același timp și de obicei sub egida societăților de întrajutorare, au început să apară și organizații cooperative, atât printre producători, cât

și printre consumatori. „Ca și asociațiile de întrajutorare, cooperativele italiene s-au dezvoltat pe baza principiului conservator al auto-ajutorării și aveau ca scop îmbunătățirea traiului membrilor lor, dar fără să urmărească schimbări radicale în aranjamentele economice existente"[80]. Noile organizații și-au câștigat adepți din toate sectoarele economice; existau cooperative agricole, cooperative de muncă, de credit, bănci rurale cooperatiste, cooperative ale producătorilor și cooperative ale consumatorilor, acestea din urmă reprezentând mai mult de o jumătate din totalul asociațiilor de acest fel în anul 1889. De fapt, concluziona un cercetător al organizațiilor clasei muncitoare, „varietatea cooperativelor italiene au făcut ca această țară să fie unică în lumea cooperației"[81].

Deși cooperativele deveniseră, în această perioadă, ceva obișnuit în mare parte a Europei, o caracteristică aparte a celor italiene era puterea pe care o aveau în rândurile țăranilor neștiutori de carte. Un număr mare de cooperative au fost înființate în 1880, în nord, „pentru a realiza proiecte în domeniul lucrărilor publice, în lunile de iarnă, când nu se muncea [în agricultură]"[82]. De exemplu, în 1883, un grup de *braccianti* fără pământ din Emilia-Romagna au creat o cooperativă pentru a face rost de contracte pentru drenarea pământului.

> Existau lăptării și fabrici cooperatiste de vinuri, precum și bănci rurale cooperatiste, iar pentru produsele perisabile de grădină organizațiile comune ale vânzătorilor erau cu atât mai necesare. Experți agricoli erau angajați de o societate și trimiși, în zilele de târg, să facă demonstrații de curățire a copacilor, producere a vinului sau folosire a legumelor în rotația culturilor agricole[83].

Aceste forme de solidaritate socială, organizate, dar voluntare, s-au dezvoltat cu repeziciune în ultimele decenii ale secolului al XIX-lea. Numărul membrilor societăților de întrajutorare a crescut de peste patru ori din 1870 și până la cumpăna secolelor. „Intervalul dintre 1860 și 1890 poate fi considerat epoca de aur a societăților de întrajutorare"[84]. Iar pentru cooperative, o perioadă la fel de bună va începe cu aproximativ zece ani mai târziu.

Originarea acestor inițiative în formele anterioare ale sociabilității organizate, mai ales în nordul Italiei, era adesea conștientă și explicită. De pildă, prima cooperativă nouă a fost Societatea Artiștilor Lucrători în Sticlă din celebrul centru de prelucrare a sticlei din Altare, în Liguria:

> În noaptea de Crăciun a anului 1856, Giuseppe Cesio a adunat în jurul lui 84 de artizani ai acestui vechi meșteșug din Altare. Ei și-au propus să-și sporească câștigul, serios amenințat de depresiunea economică ce a urmat epidemiei de holeră, prin formarea unei asociații cooperatiste. Ritualul care a însoțit această

declaraţie de intenţii aminteşte de tradiţia medievală a acestei zone a Liguriei, unde, în jurul anului 1000, a apărut faimoasa breaslă din Altare, breaslă ce a supravieţuit până la desfiinţarea ei de către regele Carlo Felice, pe data de 6 iunie 1823[85].

Deşi ţelurile explicite ale acestor organizaţii nu erau politice, ele au îndeplinit importante funcţii politice latente. Ca şi echivalentele lor din Franţa, societăţile italiene de întrajutorare erau neafiliate politic din punct de vedere formal, chiar dacă unele puteau fi considerate ca vag radicale sau republicane, în timp ce altele erau de inspiraţie liberală, socialistă sau catolică. Mişcarea cooperatistă a rămas, de asemenea, independentă faţă de partidele politice, deşi colabora cu societăţile de întrajutorare şi cu mişcarea abia născândă a sindicatelor muncitoreşti. Cu toate acestea, în ciuda caracterului lor nepartizan, participarea la aceste activităţi a contribuit, aşa cum va spune o generaţie ulterioară, la „trezirea conştiinţei", întrucât mulţi dintre liderii nou apărutelor sindicate sau mişcări politice muncitoreşti proveneau din lumea societăţilor de întrajutorare şi a cooperativelor. Activitatea sindicală, atât în agricultură, cât şi în industrie, s-a extins cu repeziciune în primele două decenii ale secolului XX. Cele mai mari federaţii sindicale erau socialiste, dar exista şi o puternică federaţie de inspiraţie catolică, precum şi o serie de organizaţii independente.

În acelaşi timp, între 1870 şi 1890, mişcarea „catolicismului social" a produs numeroase asociaţii laice, mai ales în nord-est, unde catolicismul reprezenta o forţă. Din 1883-1884, cea mai influentă organizaţie laică, *Opera dei Congressi e dei Comitati Cattolici*, avea 993 de comitete parohiale în nord, 263 în Italia centrală şi doar 57 în sud ; iar „din 1897, «*Opera*» îşi revendica 3892 comitete parohiale, 708 secţiuni de tineret, 17 cercuri universitare, 688 asociaţii ale muncitorilor, 588 bănci rurale, 24 de cotidiene, 105 periodice şi multe alte organizaţii şi activităţi"[86]. Deşi Sudul nu era mai puţin catolic decât Nordul, aici existau mult mai puţine asociaţii civice social-catolice, iar situaţia se va repeta şi în ceea ce priveşte Acţiunea Catolică, după cel de-al doilea război mondial[87].

Corespondentele socialiste, incipiente, ale acestor organizaţii catolice se concentrau în Camerele de muncă :

> Camerele de muncă sau ramificaţiile lor organizau cooperative de locuinţe, magazine cooperatiste şi asociaţii educaţionale. Ele aveau deseori reviste şi facilităţi recreaţionale proprii... Acestea demonstrează cât de impregnată era mişcarea muncitorească socialistă, chipurile „modernă", de idealurile mazziniene ale cooperativelor locale şi ale auto-ajutorării, ale laicismului şi asistenţei reciproce[88].

Deși sufragiul universal masculin nu a fost instituit în Italia înainte de primul război mondial, la începutul secolului au apărut câteva mișcări politice de masă. Mișcarea socialistă era cea mai largă și cea mai activă dintre aceste noi partide, iar puterea ei era în creștere, atât în ariile aflate la începutul industrializării, cât și în unele zone rurale, unde se inspira din tradițiile protestelor colective țărănești. Noua mobilizare politică includea, de asemenea, și o mișcare catolică importantă și din ce în ce mai puternică, mai ales în nord-est, unde asociațiile laice ale social-catolicismului fuseseră cele mai active în cele două decenii anterioare. În 1919, în ajunul primelor alegeri de după război, mișcarea catolică a devenit oficial *Partito popolare* (Partidul popular). Puterea electorală a acestor două partide, socialiștii și popularii, care împreună reprezentau opoziția organizată a maselor față de regimul tradițional, a atins punctul culminant imediat după primul război mondial, în cei câțiva ani ai sufragiului universal masculin de dinaintea instaurării fascismului.

Atât socialiștii, cât și popularii duceau mai departe moștenirea mobilizării sociale, a infrastructurii organizaționale, precum și energiile societăților de întrajutorare, ale cooperativelor și uniunilor sindicale. Sesto San Giovanni, de exemplu, o suburbie industrială a Milanului, era arena unei rivalități între două rețele ale comunității, una socialistă și alta catolică, fiecare dintre ele având în componență cooperative locative și de consum, asociații educaționale și sportive, grupuri și formații corale și așa mai departe[89]. Cele două partide se luptau pentru a câștiga simpatia electoratului italian și fiecare dintre ele avea câte o fortăreață regională proprie. În general vorbind, partidul socialist și organizațiile muncitorești afiliate lui au înflorit în ariile industriale din jurul orașelor Milano, Torino și Genova, în timp ce popularii și uniunile asociate lor erau mai puternice în zonele agricole. Această rivalitate va constitui fundamentul imaginii dominante a societății politice italiene de după cel de-al doilea război mondial, centrată pe conflictul dintre două „tradiții" sau „subculturi instituționalizate", anume roșii (socialiștii) și albii (catolicii)[90].

Totuși, această imagine în roșu-alb este, în unele privințe, derutantă, pentru că, în ciuda rivalității lor, ambele partide de masă își aveau originea în aceleași vechi tradiții ale solidarității colective și ale colaborării orizontale. La începutul secolului, ele împărtășeau de asemenea aceeași opoziție față de autoritățile timpului. Ambele erau mai slabe în acele zone în care dominau alianțele conservatoare, bazate pe legături clientelare între oficialități și elitele sociale consacrate ale proprietarilor funciari. În rândul italienilor obișnuiți, principala alternativă la socialiști și la populari era labirintul legăturilor verticale de tip patron – client, care constituiseră, pentru

aproape o jumătate de secol, fundamentul sistemului *trasformismo*, în care patronajul statului era oferit (via notabilitățile locale) în schimbul sprijinului electoral. După cel de-al doilea război mondial, în regiunile cele mai puțin civice ale Italiei se va menține, ca structură de bază a puterii, aceeași rețea de legături patron – client, acum din ce în ce mai organizată și prezentă chiar și în interiorul partidelor de masă[91].

Deși societățile de întrajutorare, cooperativele și alte forme de manifestare a solidarității civice se regăseau în toate sectoarele economiei și în toate regiunile Italiei, ele nu erau la fel de numeroase și la fel de eficiente peste tot. În centru și în nord, acoperind aproape perfect aria în care existaseră, cu cinci secole în urmă, republicile comunale (și în care vom găsi, în 1970, cele mai civice regiuni), tradițiile medievale ale colaborării au supraviețuit, chiar și în rândurile țăranilor săraci. „O importantă rețea de îndatoriri sociale și economice s-a format, mai ales în mediul rural, prin recunoașterea vecinătății. Între *vicini* există mereu ajutor reciproc și schimb de servicii"[92].

> Familiile întovărășite au dezvoltat de fapt o variată rețea de schimburi și de moduri de a se ajuta reciproc: tipică în acest sens era *aiutarella*, efectuarea de munci la schimb între familii în momentele importante ale calendarului agricol, cum ar fi treieratul. La nivel cultural, exista importantul obicei *veglia*. În timpul serilor lungi de iarnă, familiile se adunau în grajduri sau în bucătăriile fermelor și jucau cărți sau alte jocuri, tricotau sau cârpeau, spuneau și ascultau istorisiri. Participarea la *veglia* nu era restrânsă la familie. Mai degrabă... ea presupunea găzduirea prin rotație și un sistem complex de vizite[93].

Un contrast izbitor cu acestea îl oferă Calabria, un ținut dezolant, încremenit în tradiția sudică a guvernării autoritare (și sortită să fie cea mai puțin civică regiune a Italiei în anii 1970), unde un raport din 1863 concluziona că „nu există asociații, nici ajutor reciproc; totul este izolat. Societatea se bazează doar pe legături religioase și civile naturale; iar legături economice nu există deloc, nici solidaritate între familii, nici între indivizi sau între aceștia și guvern"[94].

În acele regiuni ale Italiei care fuseseră timp îndelungat supuse regimului autocratic, unificarea nu a prea reușit să inducă obiceiuri civice:

> În cadrul tuturor claselor sociale, lipsa acelui simț al comunității provenea din obișnuința insubordonării, învățată în secole de despotism. Chiar și nobilii se obișnuiseră cu obstrucția și gândeau că guvernele pot fi înșelate cu îndreptățire și fără nici o remușcare, atâta timp cât înșelăciunea era încununată de succes... În loc să admită că taxele trebuie plătite, atitudinea generală era mai degrabă de felul următor: dacă un grup de oameni a găsit o modalitate profitabilă de

evaziune, atunci celelalte grupuri trebuiau să-şi vadă în primul rând de interesele lor. Fiecare provincie, fiecare clasă, fiecare ramură industrială era astfel îndreptățită să profite pe seama comunității[95].

Agricultura din sud, deşi existau o serie de mici proprietăți funciare, era dominată de *latifondo*[96], domeniu întins lucrat de țăranii sărăciți:

> Țăranii se aflau într-o continuă competiție pentru cele mai bune fâşii de pământ de pe *latifondo* şi pentru resursele sărăcăcioase disponibile. Relațiile verticale patron – client şi obedienta față de moşier erau mai importante decât solidaritatea orizontală. Aşa cum scria Bevilacqua, referindu-se la perioada 1880-1920: «Țăranii se luptau mai mult între ei decât cu celelalte clase ale societății rurale, iar acest război a creat un climat al contrastelor recurente şi reale, economice, psihologice şi culturale». Faptul că aceste atitudini au triumfat poate fi înțeles în contextul unei societăți dominate de neîncredere... Povara trecutului, combinată cu căderea statului autoritar de după 1860 şi cu relațiile dezastruoase țăran – moşier... a dus la formarea unei societăți în care *fede publica* (încrederea civică) era redusă la minimum: un cunoscut proverb calabrian spune că «*chi ara diritto, muore disperato*» (cine se poartă cinstit, sfârşeşte rău)[97].

Neîncrederea primitivă ce sfâşia societatea acestor regiuni se regăseşte în nenumărate proverbe:

- „Vai de cel ce are încredere în altul!"
- „Nu da cu împrumut, nu oferi daruri, nu fă bine, pentru că vei fi rău răsplătit"
- „Omul se gândeşte doar la binele lui şi îşi înşală aproapele"
- „Dacă vezi casa vecinului în flăcări, adu repede apă într-a ta"[98].

Mai presus de orice, în Mezzogiorno – observa Pasquale Villari în 1883 – „omul se simte prea mult «eu» şi prea puțin «noi»"[99].

Îmbinarea dintre sărăcie şi neîncrederea reciprocă a subminat solidaritatea orizontală şi a încurajat ceea ce Banfield numea „familism amoral"[100]. „Într-o economie latifundiară supraaglomerată – susținea Sidney Tarrow – piața din sat era de fapt un birou de şomaj unde câțiva norocoşi reuşeau să obțină o zi de muncă, vânată cu îndârjire şi de vecinii lor"[101]. „Toți au început să devină altfel decât ceilalți; oamenii s-au văzut târâți într-o luptă aprigă pentru a găsi de lucru sau pentru a reuşi să cultive o palmă de pământ, participând astfel prea puțin la solidaritatea de clasă şi la viața colectivității şi fiind exclusiv interesați de propria bunăstare şi de cea a familiei"[102]. Să observăm aici contrastul cu acei *braccianti* fără pământ din Emilia-Romagna, care, în fața unor probleme similare, au constituit o cooperativă voluntară pentru a căuta de lucru împreună.

Așa cum a subliniat Tarrow, dar și alți cercetători, Sudul *nu a fost* (și *nu este*) apolitic sau asocial[103]. Dimpotrivă, priceperea politică și relațiile sociale au fost esențiale, de-a lungul timpului, pentru a supraviețui pe acest tărâm al melancoliei. Distincția relevantă este nu între prezența sau absența legăturilor sociale, ci mai degrabă între legăturile orizontale de solidaritate și cele verticale de dependență și exploatare. În această regiune, oamenii – fie ei țărani sau orășeni, locuitori ai regatului habsburgic din secolul al XVI-lea, ai noului regat italian din secolul al XIX-lea sau ai regiunilor instituite în ultimele decenii ale secolului al XX-lea – își găseau refugiul în legăturile verticale de tip patron – client, care serveau atât scopurilor politice, cât și celor economice:

> Clientelismul este un produs al societăților ne-organice, care tinde să perpetueze fragmentarea și dezordinea... Turiello [un observator atent al Sudului în anii '80] amintește în repetate rânduri de „izolarea excesivă (*sciolteza*) a indivizilor", care nu mai recunoșteau nici o legătură morală în afara familiei și vedeau clientelismul ca un remediu specific pentru o societate dezbinată. Clientela, spunea Turiello, „este, de fapt, singura asociație care dispunea de o energie operativă reală într-o societate divizată de secole" și în care oamenii nu erau uniți datorită încrederii reciproce, ci doar atunci când nevoia îi silea să se unească[104].

Noile instituții ale statului-națiune unificat, departe de a omogeniza tiparele tradiționale ale politicii, erau ele însele forțate să se muleze după cele două tradiții contrastante, așa cum s-a întâmplat și cu guvernele regionale de după 1970, care vor fi modelate diferit, în funcție de contextele sociale și culturale specifice:

> În 1870 se putea spune că cele mai avansate provincii ale Italiei își exprimau deja preferințele prin instituții și asociații libere – asociații agrare, societăți de întrajutorare, camere de comerț, bănci de economii – în timp ce provinciile din sud erau mai tentate să se folosească de contacte personale și de clientelele municipale și parlamentare[105].

Nobilimea feudală din sud, precum și o serie de reprezentanți ai claselor profesionale urbane, care obținuseră pământuri din proprietățile obștești sau în urma exproprierii Bisericii de către noul stat italian, uzau de violența individuală și se foloseau de accesul privilegiat pe care îl aveau la resursele statului pentru a întări relațiile verticale de dominație și dependență personală și pentru a descuraja solidaritatea orizontală[106]. Leopoldo Franchetti, un proprietar de pământuri cu simț civic din Toscana, care a efectuat în 1876 o remarcabilă analiză a situației sociale din Sicilia, spunea:

> Clasele înstărite patronau o reţea de structuri clientelare, organizate pe diferite niveluri şi întreţineau relaţii cu organele reprezentative supreme ale statului pentru propriul lor avantaj... Orice notabilitate locală era, în aria sa de putere, capul unei reţele formate din persoane aparţinând celor mai diverse condiţii sociale, care depindeau de el în ce priveşte supravieţuirea economică şi prestigiul social şi care îi ofereau suportul legal prin intermediul votului acordat, precum şi suportul ilegal prin recurgerea la violenţa privată în apărarea intereselor sale, într-un sistem de relaţii strict ierarhizat, de dependenţă para-feudală[107].

Pentru bieţii ţărani vulnerabili, recursul la legăturile de tip patron – client era o reacţie normală la atomizarea socială. O cercetare recentă a „economiei morale" a vieţii de pe latifundiile calabreze, din prima jumătate a secolului al XIX-lea, arată că ţăranii chiar se temeau să nu fie excluşi din sistemul relaţiilor patron – client, pentru că doar acest sistem le putea asigura subzistenţa fizică, efectua intermedierea necesară între ei şi distantele autorităţi ale statului şi le oferea un tip primitiv de program privat de ajutorare (pensii pentru văduve şi orfani sau „gratuităţi" ocazionale), atâta timp cât ţăranul – client rămânea supus, „credincios" celor mai presus de el şi „dispus" să efectueze muncile cerute de moşierul – patron[108]. În lipsa solidarităţii orizontale, concretizată în societăţi de întrajutorare, dependenţa verticală era o strategie de supravieţuire – chiar şi atunci când cei dependenţi erau conştienţi de neajunsurile ei[109].

Ţărănimea sărăcită din sud nu-şi accepta întotdeauna soarta în tăcere. Mişcări violente de protest, inclusiv numeroase tâlhării, au zguduit Mezzogiorno la sfârşitul secolului al XIX-lea. Aceste episoade anarhice (diferite de valurile contemporane de greve, rurale şi urbane, din centrul şi nordul ţării) n-au dus, totuşi, la configurarea vreunei organizaţii permanente şi au lăsat în urmă prea puţine urme de solidaritate socială[110]. Aşa cum spunea cu regret un important intelectual comunist, Antonio Gramsci, Sudul a rămas într-o stare de „mare dezagregrare socială"[111]. În ciuda violentelor revolte ocazionale, „este important să observăm reacţia, mult mai des întâlnită, de renunţare resemnată. Tocmai această renunţare a constituit fundalul istoric al acceptării de către restul populaţiei a preluării puterii de către anumiţi indivizi, cum ar fi *mafiosi*"[112].

Crima organizată purta diferite nume, în regiuni diferite din Mezzogiorno: *Mafia* în Sicilia, *Camorra* în Campania, *'Ndrangheta* în Calabria şi aşa mai departe, dar acest fenomen avea peste tot cam aceeaşi structură. Istorici, antropologi şi criminalişti au emis diferite ipoteze cu privire la originile istorice ale acestui fenomen, dar cei mai mulţi dintre ei sunt de acord că el se bazează pe un model tradiţional de tip patron – client şi că a apărut ca reacţie la slăbiciunea structurilor administrative şi judiciare ale statului, pe

care le-au subminat, la rândul lor, după aceea. „Slăbiciunea cronică a statului a condus la apariția instituțiilor de auto-ajutorare, iar pozițiile de putere ale grupurilor informale au făcut ca statului să-i fie imposibil să câștige loialitatea publicului; slăbiciunea statului întărea astfel, la rândul ei, legăturile de tip familial, clientelismul și pozițiile grupurilor mafiote"[113].

Dacă faptul că statul nu era în stare să asigure respectarea legilor și a contractelor într-un mod credibil a fost una dintre condițiile prealabile ale apariției Mafiei, o altă condiție, nu mai puțin importantă, a fost vechea cultură a neîncrederii. Diego Gambetta sublinia această condiție indispensabilă a puterii mafiote: „Neîncrederea se infiltra în ierarhia socială și impredictibilitatea sancțiunilor genera nesiguranța înțelegerilor, stagnarea comerțului și a industriei și o repulsie generală față de formele impersonale și extinse de cooperare"[114]. Așa cum observa în 1876 Franchetti, aristocratul toscan aflat în vizită în Sicilia,

> lucrurile atingeau în mod natural un punct în care instinctul de conservare îi făcea pe toți oamenii să caute sprijinul cuiva mai puternic; din moment ce nu exista nici o autoritate legitimă reală, clientelismul a rămas singura forță capabilă să unească societatea... Distribuția extrem de inegală a avuției; absența totală a conceptului de egalitate înaintea legii, predominanța puterii individuale; caracterul exclusiv personal al tuturor relațiilor sociale – toate acestea mai [erau] însoțite (inevitabil) și de ura cea mai aprigă, de pasiunea pentru răzbunare și de ideea că cine nu-și face el singur dreptate este lipsit de onoare[115].

Dată fiind această lipsă acută de încredere și securitate, care nu erau oferite nici de stat, nici de norme și rețele civice, *mafiosi* (și omologii lor răspândiți în tot Sudul) ofereau un fel de Leviathan privatizat. „Mafia oferea protecție împotriva bandiților, hoților de la țară, a locuitorilor orașelor rivale, dar, înainte de toate, împotriva ei înseși"[116]. „Împuterniciții" Mafiei dădeau agenților economici posibilitatea ca, atunci când negociau niște contracte, să aibă măcar un minimum de încredere că ele vor fi respectate. „Activitatea specifică a *mafiosi*-lor este producția și vânzarea unui bun foarte special, invizibil și totuși indispensabil pentru majoritatea tranzacțiilor economice. *Mafiosi* nu produc mașini, bere sau cărți, ci produc și vând încredere"[117].

Un *mafioso* își descria astfel rolul: „Cineva vine și-mi spune: «Am o problemă cu Tizio, vezi dacă o poți rezolva». Eu fie convoc persoana respectivă, fie îi fac o vizită – depinde de termenii în care suntem – și îi împac pe cei doi"[118]. (Bineînțeles că *mafioso* are tot interesul ca cererea pentru serviciile sale să crească, așa că infiltrează porții judicios dozate de neîncredere, pentru a se asigura că între potențialii săi clienți nu va exista

niciodată încredere reciprocă). În ciuda multiplelor costuri ale unui astfel de sistem – sociale, economice, politice, psihice și morale – din punctul de vedere al unui individ captiv în sistem, neputincios și abandonat anarhiei dezolante din Mezzogiorno, „e greu de spus că a căuta protecția unui *mafioso* este un lucru fără sens"[119].

Totuși, doar o idealizare romantică a Mafiei poate trece cu vederea caracterul ei prin excelență ierarhic și exploatator. În secolul al XIX-lea, *mafiosi* serveau ca intermediari violenți între moșierii plecați aiurea și clienții lor[120]. Din moment ce vechile forme ale feudalismului începeau să intre în declin, „foștii *bravi* [slujitori] ai nobililor feudali au intrat în afaceri pe cont propriu și au continuat să folosească violența în scopuri private... Acești răufăcători, eliberați de sistemul strict al relațiilor feudale, au devenit astfel un element esențial al sistemului clientelar care i-a luat locul"[121]. Ca și clientelismul convențional a cărui expresie era, Mafia s-a adaptat foarte repede la noile instituții al statului italian și a modelat inevitabil practicile democrației reprezentative în conformitate cu tiparele tradiționale ale exploatării și dependenței.

Structura ca atare a Mafiei se bazează pe clasicele relații verticale (de cele mai multe ori instabile) de autoritate și dependență, în care solidaritatea orizontală între indivizi egali este prea puțin sau deloc prezentă. Hess arăta, într-un studiu detaliat al acestui fenomen, că unitatea organizațională de bază a Mafiei, *cosca*, nu este un grup:

> Lipsește interacțiunea, lipsește o anume conștiință a lui „noi" și a unui obiectiv comun care trebuie atins. În esență, *cosca* este o multitudine de relații diadice dintre *mafioso* (m) și diversele persoane independente unele de altele ($X_1 \ldots X_n$)... Nici una dintre aceste persoane de tip X nu se consideră ca făcând parte dintr-o organizație, în felul în care, de exemplu, un bandit sau un partizan se consideră membru al unei bande sau al unui grup de rezistență, adică al unui grup ce poate supraviețui și dacă liderul este eliminat[122].

Crima organizată este un element inerent acolo unde domnește neîncrederea orizontală și relațiile verticale de exploatare/dependență, relații ce caracterizează cultura și structura socială a Sudului de mai bine de un mileniu[123].

Măsurarea durabilității tradițiilor civice

Abordările istorice standard descriu foarte clar contrastul dintre angajamentul civic din nord și cel din sud. Această viziune generală ocultează, totuși, numeroase diferențe importante și durabile care există înăuntrul

acestor două zone mari ale țării, anume diferențele dintre regiuni și chiar dintre provincii. De exemplu, Pino Arlacchi descrie cu mare finețe viața din trei zone ale Calabriei în secolul al XIX-lea și pune în evidență contrastul existent între autoritarismul fără scrupule din Crotone sau violența clanurilor din Gioia Tauro și surprinzătoarea tradiție a cooperării și a ajutorului reciproc din Cosentino. Pe baza acestor tradiții total diferite, Arlacchi punctează principalele diferențe în ce privește stabilitatea socială și progresul economic din aceste zone în perioada postbelică[124]. Ne-am oprit deja asupra durabilității diferite a tradițiilor civice în câteva regiuni din nord. Dacă vrem să identificăm cu mai multă rigoare rețeaua de legături subtile ce există între aceste tradiții și incidența comunității civice, conturată în capitolul anterior, trebuie să trecem de la aceste schițe calitative la abordări cantitative. Trebuie să oferim poveștii noastre și o anumită disciplină, realizabilă printr-un calcul atent.

Dovezile statistice disponibile confirmă diferențele majore dintre regiuni în ce privește capacitatea de asociere și solidaritatea colectivă de acum un secol. În 1904, de exemplu, Piemontul avea de peste șapte ori mai multe asociații de întrajutorare, raportat la numărul de locuitori, decât Puglia. În 1915, membrii cooperativelor, ca procent, erau de 18 ori mai mulți în Emilia-Romagna decât în Molise. Concentrația regională depindea de tradițiile preexistente ale colaborării și sociabilității. De multe ori se întâmpla ca o veche breaslă să-și găsească reîncarnarea într-o „societate pioasă" din secolul al XVIII-lea, care apoi se transforma într-o societate de întrajutorare ce încuraja cooperativele ; iar acestea, la rândul lor, formau mai apoi baza sindicatelor muncitorești și a partidelor politice de mase.

Toate aceste manifestări moderne ale solidarității sociale și ale mobilizării politice, apărute de-a lungul celor șase decenii dintre 1860 și 1920 – societăți de întrajutorare, cooperative și partide politice de mase – se aflau într-o strânsă corelație. Ele erau asociate și cu alte manifestări ale implicării civice și sociabilității, cum ar fi participarea electorală și asociațiile culturale și recreative. Printre indicatorii cantitativi disponibili ai angajamentului civic la nivel național, în ultima perioadă a secolului al XIX-lea, se află următorii :

- numărul membrilor societăților de întrajutorare[125] ;
- numărul membrilor cooperativelor[126] ;
- forța partidelor de masă[127] ;
- participarea la cele câteva scrutine relativ deschise, care au avut loc înainte ca fascismul să-și impună guvernarea autoritară asupra Italiei[128] ;
- longevitatea asociațiilor locale[129].

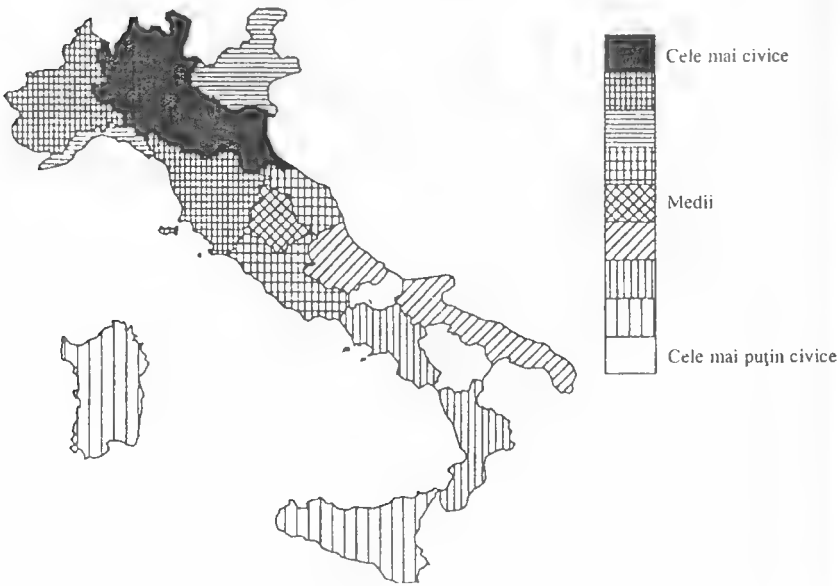
Corelațiile strânse dintre aceste elemente (prezentate detaliat în Apendicele F) demonstrează că, în secolul al XIX-lea și la începutul secolului XX,

aceleaşi regiuni care aveau cooperative şi societăţi corale au acordat sprijinul cel mai mare societăţilor de întrajutorare şi partidelor de masă, iar cetăţenii acestor regiuni erau în cel mai mare grad dispuşi să facă uz de noile lor drepturi electorale. Dimpotrivă, în celelalte regiuni, apatia şi vechile legături verticale ale clientelismului obstrucţionau implicarea civică şi inhibau manifestările organizate voluntare şi orizontale ale solidarităţii civice.

Tabelul 5.1. - *Tradiţiile implicării civice, 1860-1920*

Componenta	*Capacitatea factorului*
Forţa partidelor de masă, 1919-1921	0,97
Incidenţa cooperativelor, 1889-1915	0,93
Apartenenţa la asociaţii de întrajutorare, 1873-1904	0,91
Participarea la vot, 1919-1921	0,78
Asociaţii locale fondate înainte de 1860	0,56

Figura 5.2 - *Tradiţiile civice din regiunile italiene, 1860-1920*

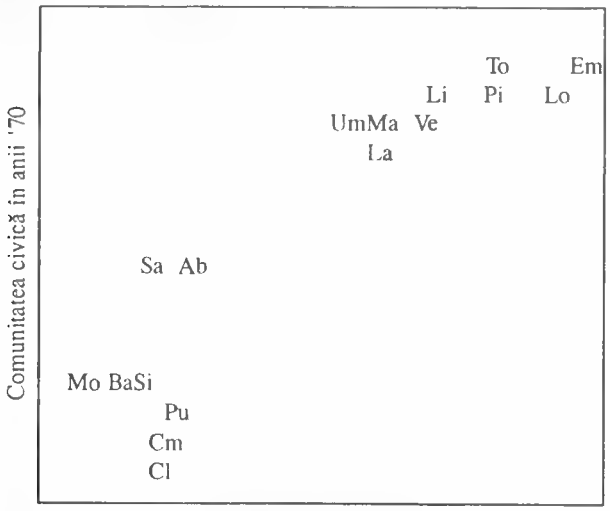


Pentru a identifica antecedentele istorice ale „civismului" Italiei de astăzi, am combinat aceşti indicatori într-un unic scor factorial, prezentat

în tabelul 5.1[130]. Figura 5.2 arată modul în care aceste tradiţii ale implicării civice variază în diferitele regiuni ale Italiei, în perioada cuprinsă între 1860 şi 1920.

Chiar şi o comparare fugară a figurii 5.2 cu figura 4.4 poate scoate în evidenţă uimitoarea continuitate a tradiţiilor implicării civice de-a lungul unui secol zguduit de mari schimbări sociale. O vizualizare mai clară a acestei continuităţi este oferită de figura 5.3, care pune în lumină corelaţia aproape perfectă dintre indicele comunităţii civice în perioada 1970-1980, prezentat într-un capitol anterior, şi măsura angajamentului civic cu un secol mai devreme[131]. În ciuda valurilor masive de migraţii, a schimbărilor economice şi a mişcărilor sociale care au tulburat peninsula între timp, normele şi practicile civice contemporane reiau de fapt tradiţiile regionale împământenite cu mult timp în urmă[132].

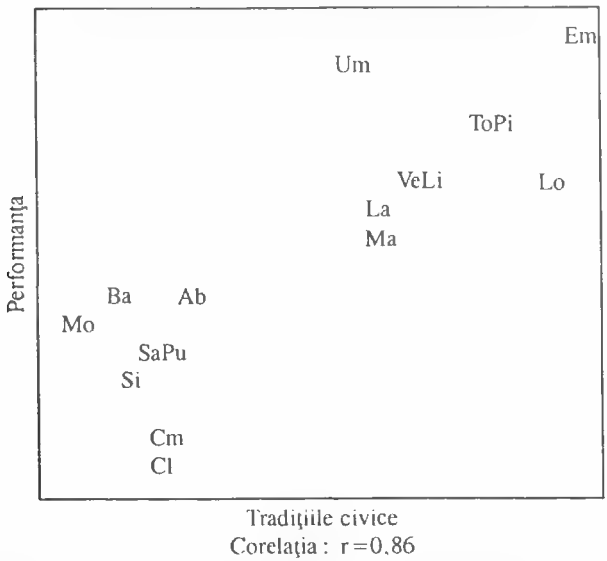
Figura 5.3 – *Tradiţiile civice şi comunitatea civică de astăzi*



Acolo unde, acum un secol, îi întâlneam pe italienii cel mai activ angajaţi în noile forme ale solidarităţii sociale şi ale mobilizării civice, îi găsim astăzi pe italienii cei mai civici în ce priveşte viaţa politică şi socială. Şi, exact în aceste regiuni, viaţa publică era deosebit de civică acum aproape un mileniu, viaţa comunităţii era impresionant de înfloritoare, existau „societăţi turn", bresle, asociaţii ale vecinilor şi alte forme ale angajamentului civic. Faptul că nu există date statistice din acea perioadă

nu ne permite să ilustrăm această continuitate cu date la fel de precise ca cele care se referă la timpurile mai recente, deşi figurile 5.1, 5.2, şi 4.4 oferă câteva indicii ale acestei continuităţi, în jurul anilor 1300, 1900 şi 1970. În orice caz, ritualurile din ajunul Crăciunului anului 1865, la înfiinţarea acelei prime cooperative din Altare, ne fac să ne gândim că aceste continuităţi nu erau necunoscute nici pentru participanţii la acest eveniment.

Figura 5.4 - *Tradiţiile angajamentului civic, 1860-1920 şi performanţa instituţională, 1978-1985*



Cât de importante sunt aceste tradiţii profunde ale vieţii civice pentru performanţa instituţională de astăzi? Figura 5.4 ilustrează corelaţia dintre performanţa instituţională din anii 1980 şi tradiţiile civice dintre 1860 şi 1920. Concluzia este uimitor de clară: s-ar fi putut prezice cu mare acurateţe succesul sau eşecul guvernelor regionale din Italia anilor '80, pe baza tiparelor angajamentului civic din secolul anterior[133].

Dezvoltarea economică şi tradiţiile civice

Este foarte greu să găseşti, în ştiinţa socială cantitativă, modele mai puternice decât cele pe care tocmai le-am conturat şi care aproape că ne fascinează. Cu toate acestea, probabil că cititorul atent a remarcat deja

o importantă omisiune a argumentării noastre: în Italia contemporană, comunitatea civică este intim asociată cu nivelul dezvoltării economice și sociale. În general vorbind, respectivele regiuni sunt astăzi și sănătoase, și prospere și industrializate. Un sceptic ar putea deduce ușor de aici că comunitatea civică este pur și simplu un epifenomen, altfel spus, că doar bunăstarea economică poate susține o cultură a angajamentului civic. Este greu pentru țăranii săraci și bolnavi de astăzi să dea dovadă de simț civic și probabil că la fel era și cu un secol în urmă. Au vreo relevanță aceste continuități ale structurii sociale și economice pentru aparentele continuități ale vieții civice? Poate că uimitoarele noastre corelații nu sunt reale. Poate că economia este cea care contează, nu civicul.

Istorisirea noastră aruncă însă ceva îndoieli asupra acestei afirmații, pentru că modelele durabile ale continuității și schimbării nu sunt compatibile cu nici un fel de determinism pur economic. În primă instanță, apariția republicanismului comunal nu pare să fi fost o consecință a unei bunăstări ieșite din comun. În acea perioadă, nivelul dezvoltării economice din Italia de Nord era de-a dreptul primitiv și poate chiar mai scăzut decât în Sud[134]. Așa cum am arătat, prosperitatea republicilor comunale a fost probabil în egală măsură consecința și cauza normelor și rețelelor implicării civice[135].

În al doilea rând, diferențele în plan civic dintre Nord și Sud de-a lungul acestui mileniu par să fi fost mult mai stabile decât cele economice. Distanța economică dintre Nord și Sud a cunoscut, în unele perioade, creșteri, descreșteri și chiar schimbări de sens, mai ales ca reacție la evenimentele externe. În secolul al XII-lea, regatul normand era aproape la fel de avansat ca și Nordul, dar, o dată cu apariția republicilor comunale, Nordul (mai ales orașele din zona central-nordică, care au constituit leagănul angajamentului civic) s-a dezvoltat mult mai repede în următoarele secole. Cu toate acestea, la începutul secolului al XV-lea, ca urmare a mizeriei, invaziilor străine, schimbărilor intervenite în comerțul mondial și altor șocuri externe, avantajul Nordului a început să se estompeze și aproape a dispărut cu totul în secolul al XVI-lea. Să ne amintim de emigranții care au părăsit Nordul pustiit pentru a căuta o viață mai bună în Napoli, care era atunci în plină înflorire. Din contra, deși distanța culturală e greu de măsurat precis de-a lungul secolelor, nu am găsit nici o dovadă că Sudul a fost vreodată, timp de zece secole, la fel de civic în normele și modelele sale de asociere cum a fost Nordul.

Regiunile civice nu au fost dintru început mai bogate, și nu au fost întotdeauna mai bogate, dar, pe cât am putut noi vedea, ele au rămas constant mai civice începând cu secolul al XI-lea. Aceste fapte nu se prea împacă cu ideea că implicarea civică este o simplă consecință a prosperității.

Începând cu perioada unificării, dispunem de mai multe dovezi cantitative pentru a putea judeca valoarea afirmației că dezvoltarea economică ar fi cauza sau condiția necesară a normelor și rețelelor civice. Primul indiciu statistic care contrazice supoziția unui simplu determinism economic este următorul: puternica corelație contemporană dintre economic și civic nu exista cu un secol în urmă. Putem demonstra aceasta atât cu indicatori ai industrializării (ocuparea forței de muncă în agricultură și industrie), cât și cu indicatori ai bunăstării sociale (cum ar fi mortalitatea infantilă), pentru care dispunem de date despre regiunile italiene timp de peste un secol (Tabelul 5.2 oferă argumente relevante).

Tabelul 5.2 – *Tradițiile civice și dezvoltarea socio-economică*

	Corelația (r) dintre tradițiile civice (1860-1920) și indicatorii dezvoltării socio-economice (1870-1970)		
Deceniul	*Ponderea agriculturii în totalul forței de muncă*	*Ponderea industriei în totalul forței de muncă*	*Mortalitatea infantilă*
1870-1880	-0,02	-0,15	-0,07
1880-1890	-0,22	0,14	-0,22
1890-1900	-	-	-0,26
1900-1910	-0,43	0,52	-0,20
1910-1920	-0,52	0,64	-0,44
1920-1930	-0,56	0,66	-0,58
1970-1980	-0,84	0,84	-0,67

În această perioadă, structura economică și bunăstarea socială au devenit chiar mai legate de modelele, practic neschimbătoare, ale angajamentului civic. La fel ca un puternic câmp magnetic, condițiile civice par să fi tras după ele, treptat, dar inexorabil, condițiile socio-economice, așa încât în anii '70 modernitatea socio-economică a ajuns să fie strâns corelată cu comunitatea civică[136].

Pentru a verifica acest model, să comparăm două regiuni care, la începutul secolului, păreau comparabile în ce privește structura socio-economică și bunăstarea socială. În 1901, Emilia-Romagna se situa în jurul mediei naționale în ce privește industrializarea, cu 65% din forța sa de muncă la țară și 20% în fabrici. Calabria era ceva mai industrializată decât Emilia-Romagna (63% din forța de muncă în agricultură, 26% în industrie). Dar economia Calabriei era „paleo-industrială", pentru că industria acestei regiuni era primitivă, iar cetățenii ei erau mai săraci și mai puțin educați, în timp ce agricultura Emiliei-Romagna era relativ prosperă. Pe de altă parte, în primul deceniu al secolului XX, rata mortalității infantile

din Emilia-Romagna era mai ridicată decât media națională, în timp ce cea din Calabria era inferioară mediei, deși tot înspăimântătoare în termeni absoluți[137]. Indiferent de diferențele socio-economice marginale dintre ele, ambele regiuni erau înapoiate.

În ce privește participarea politică și solidaritatea socială însă, Emilia-Romagna dispunea la începutul secolului (cum e și astăzi și cum era, poate, și acum o mie de ani) de cea mai civică cultură din toată Italia. Din contra, Calabria era blestemată să fie (și încă este) probabil cea mai puțin civică dintre regiunile italiene – feudală, fărâmițată, alienată și izolată.

Pe parcursul următorilor 80 de ani, între cele două regiuni s-a creat o prăpastie extrem de adâncă. Între 1901 și 1977, proporția angajaților din industrie s-a dublat (de la 20% la 39%) în Emilia-Romagna, în timp ce în Calabria a scăzut (de la 26% la 25%), fiind singura regiune a Italiei aflată în această situație. Datorită progreselor realizate în domeniul medicinei și sănătății publice, mortalitatea infantilă a scăzut considerabil în întreaga Italie, însă în Calabria o depășea cu mult pe cea din Emilia-Romagna[138]. În anii '80, Emilia-Romagna, care avea acum una dintre cele mai dinamice economii din lume, a devenit cea mai prosperă regiune a Italiei și una dintre cele mai avansate din Europa, în timp ce Calabria a rămas cea mai săracă regiune din Italia și una dintre cele mai înapoiate din Europa. Între cele 80 de regiuni ale Comunității Europene, clasificate în funcție de produsul intern brut pe cap de locuitor, Emilia-Romagna a sărit de pe locul 45 pe locul 17 în intervalul 1970-1988, acesta fiind cel mai spectaculos salt înregistrat vreodată de o regiune europeană, în timp ce Calabria a rămas, pe parcursul aceleiași perioade, blocată pe ultimul loc[139].

Acest tip de corelație pune în discuție o posibilitate interesantă: poate că tradițiile regionale ale implicării civice din ultimul secol contribuie la diferențele contemporane dintre nivelurile de dezvoltare. Altfel spus, civicul poate ajuta la explicarea economicului, mai degrabă decât invers.

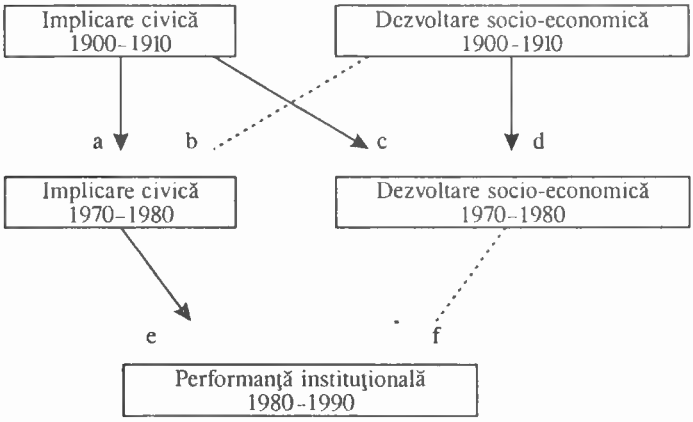
În ciuda fragilității acestor statistici istorice, ne putem folosi de datele disponibile pentru a cerceta mai îndeaproape interdependențele dintre dezvoltarea socio-economică și tradițiile implicării civice[140]. Un test empiric simplu ar fi să comparăm două serii de predicții, folosind același set de variabile independente în ambele cazuri:

1. Predicția nivelului dezvoltării economice din 1970, pornind de la dezvoltarea și implicarea civică din 1900.
2. Predicția implicării civice din 1970, pornind de la aceleași măsuri ale dezvoltării și implicării civice.

Dacă determinismul economic este corect, atunci pe baza nivelului economic la un moment t_1 putem prezice nivelului civicului la un moment t_2.

Dacă, pe de altă parte, tiparele implicării civice au consecințe economice, atunci pe baza civicului la momentul t_1 se poate prezice economicul la momentul t_2 (în ambele cazuri trebuie să controlăm nivelurile anterioare ale variabilelor dependente, pentru că se presupune că cel mai bun predictor al unei variabile la un moment t_2 este aceeași variabilă la momentul t_1 – așa-numitul efect „auto-regresiv"). Sigur că, în principiu, ambele efecte ar putea opera simultan, având în vedere unele influențe reciproce dintre civic și economic. Figura 5.5 propune câteva scheme cauzale posibile.

Figura 5.5 – *Posibilele legături dintre implicarea civică, dezvoltarea socio-economică și performanța instituțională: Italia, 1900-1990*



Teoriile care acordă întâietate structurii socio-economice presupun că săgețile *b* și *d* sunt cele mai puternice (mai ales *b*), în timp ce teoria conform căreia civicul are consecințe socio-economice pune accentul pe săgețile *a* și *c* (mai ales pe *c*). Ambele teorii pot fi testate cu ajutorul unor perechi de regresii multiple, folosind tradițiile civice și variabilele socio-economice, așa cum apar ele în 1900, pentru a prezice tiparele civice și variabilele socio-economice identificate în anii '70[141].

Rezultatele acestui raliu statistic sunt, în același timp, clare și uimitoare. În primul rând, tradițiile civice (măsurate în perioada 1860-1920) constituie un predictor foarte puternic al comunității civice contemporane, în timp ce indicatori ai dezvoltării socio-economice (controlând variabila tradiții civice), precum industrializarea sau sănătatea publică, nu au nici un fel de impact asupra civicului. Referitor la figura noastră, acesta înseamnă că săgeata *a* este foarte puternică, iar săgeata *b* este în toate cazurile inexistentă. Atunci când, la începutul secolului, civicul și structura socio-economică erau

neconcordante (existau regiuni civice, dar relativ sărace, rurale şi cu o sănătate precară ; sau regiuni necivice, dar relativ prospere, industrializate şi cu o sănătate bună) nu a existat nici o tendinţă de remodelare a tradiţiilor civice pentru a le face conforme cu „condiţiile obiective"[142].

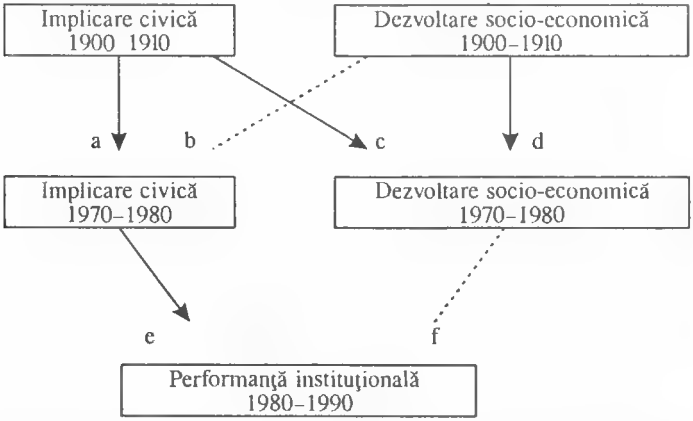
Dimpotrivă, tradiţiile civice se dovedesc un puternic predictor al actualului nivel al dezvoltării socio-economice, chiar şi când ţinem constante nivelurile anterioare de dezvoltare constante. Să observăm, însă, fiecare dintre variabilele noastre socio-economice.

Cele mai directe măsuri ale structurii sociale şi ale dezvoltării economice sunt *forţa de muncă ocupată în agricultură,* respectiv *industrie.* Aceste date reflectă, fără putinţă de tăgadă, revoluţia industrială pe care a cunoscut-o Italia în această perioadă. În intervalul 1901-1977, procentul mediu al forţei de muncă angajate în industrie a crescut de la 19% la 34%, în timp ce media celei din agricultură a scăzut de la 66% la 19%. În tot acest timp, diferenţele dintre regiuni au rămas extrem de vizibile : în 1977, procentul celor care lucrau în agricultură varia de la 5% în Lombardia la 43% în Molise, iar în industrie de la 22% în Molise la 54% în Lombardia. Între 1901 şi 1977, clasificarea regiunilor a rămas stabilă, cu o corelaţie aproximativ $r = 0{,}4$; convenţional, acest scor poate fi văzut ca o măsură a determinismului economic (sau poate al celui centru-periferie).

Dar dacă folosim atât tradiţiile civice, cât şi dezvoltarea socio-economică anterioară pentru a prezice dezvoltarea socio-economică actuală, vedem că civicul este de fapt un mult mai bun predictor al dezvoltării socio-economice decât este această dezvoltare însăşi. De pildă, dacă vrem să prevedem procentul forţei de muncă ocupate în agricultură într-o regiune, în anul 1977, ne ajută mult mai mult să cunoaştem condiţiile culturale ale regiunii între 1860-1920, decât forţa de muncă ocupată în agricultură, între 1901-1911. De fapt, tradiţiile civice din secolul al XIX-lea au o putere de predicţie atât de mare cu privire la industrializarea din secolul XX, încât, dacă ele sunt ţinute constante, nu există *absolut nici o corelaţie* între ocuparea forţei de muncă în industrie din 1901-1911 şi cea din 1977. Cu alte cuvinte, săgeata *c* este într-adevăr puternică, iar săgeata *d* este slabă[143].

Şi în privinţa *bunăstării publice*, concluzia este aceeaşi : pe baza tradiţiilor civice, considerate în intervalul 1860-1920, putem prevedea mortalitatea infantilă de la sfârşitul anilor '70 mult mai bine decât pe baza mortalităţii infantile din 1901-1911 ; mai mult, dacă menţinem cultura civică constantă, corelaţia dintre mortalitatea infantilă din respectivele perioade este nesemnificativă. Altfel spus, în privinţa mortalităţii infantile, forţa săgeţii *d* este neglijabilă, în timp ce săgeata *c* este puternică[144].

Figura 5.6 – *Legăturile reale dintre implicarea civică, dezvoltarea socio-economică și performanța instituțională: Italia, 1900-1990*



Pe scurt, economicul nu ne ajută să prevedem nivelul civicului, dar civicul este esențial pentru predicția economicului, într-o măsură mai mare decât economicul însuși[145]. Figura 5.6 prezintă concluziile noastre de până acum. Săgeata *b* (efectul economicului asupra civicului) este inexistentă, în timp ce săgeata *c* (efectul civicului asupra economicului) este puternică – mai puternică chiar și decât săgeata *d*. Mai mult, săgeata *a* (continuitatea civică) este foarte puternică, iar săgeata *d* (continuitatea socio-economică) este în general slabă. Șansele unei regiuni de a se dezvolta socio-economic în acest secol au depins mai puțin de înzestrările ei socio-economice și mai mult de cele civice. Pe cât putem deduce din această analiză simplă, corelația contemporană dintre civic și economic dă seamă în primul rând de impactul civicului asupra economicului, și nu invers[146].

Tradițiile civice au o putere remarcabilă și durabilă. Mai mult, așa cum am arătat în capitolul anterior, angajamentul civic contemporan (săgeata *e*), nu dezvoltarea economică (săgeata *f*), este cea care a influențat direct performanța unui guvern regional sau altul. Avem acum o nouă dovadă că acest efect nu este înșelător. Dimpotrivă, aceste rezultate arată că tradițiile civice pot avea consecințe majore asupra dezvoltării economice și a bunăstării sociale, precum și asupra performanței instituționale.

Observam în capitolul precedent că a fi membru într-un sindicat este mai degrabă o expresie a angajamentului civic decât a unei simple reacții la contextul economic. Această interpretare poate fi confirmată și prin examinarea numărului de membri ai sindicatelor din fiecare regiune, după primul război mondial[147]. Ratele medii de apartenență la sindicate, în 1921,

sunt strâns corelate cu tradițiile civice anterioare ($r = 0,84$). Această legătură este atât de puternică încât, controlând variabila tradiții civice, nu există *nici un fel de corelație* între industrializare și numărul membrilor de sindicat. Forța sindicatelor provine mai degrabă din modelul solidarității civice decât din cel al dezvoltării economice[148].

Aceste legături organice și neașteptate între civic și economic aruncă o lumină nouă asupra îndelungatei dezbateri pe marginea hiatusului dintre dezvoltarea Nordului și cea a Sudului, și extinde problema dincolo de granițele Italiei. Prăpastia dintre Nord și Sud este problema esențială a istoriei moderne a Italiei și merită să ne amintim faptele cele mai semnificative care au stârnit asemenea pasiuni printre cercetători și oameni de acțiune. La vremea unificării, nici Nordul, nici Sudul nu fuseseră afectate în mod real de revoluția industrială. Chiar și în 1881, apoape 60% dintre italieni lucrau în agricultură (ceva mai *mulți* în Nord) și mai puțin de 15% (ceva mai *mulți* în Sud) lucrau în manufacturi, incluzându-i și pe cei care lucrau la domiciliu. Cu toate acestea, fermierii din nord erau mai productivi și astfel venitul pe cap de locuitor era probabil cu 15-20% mai mare în Nord. După 1896, însă, industrializarea a făcut ca Nordul să o ia mult înainte, în timp ce Sudul a devenit practic mai puțin urban și mai puțin industrializat exact în intervalul 1871-1911. Așa încât, în 1911, distanța dintre Nord și Sud crescuse considerabil: veniturile din Nord erau cu aproximativ 50% mai mari[149].

Pe parcursul secolului XX, această distanță s-a adâncit fără încetare, în ciuda oscilațiilor intervenite în contextul global (războiul, pacea, Marea Depresiune și avântul de după război), a schimbărilor constituționale importante produse în Italia (monarhie, fascism, apoi democrație parlamentară) și a marilor schimbări intervenite în politica economică (încercarea fascistă de a instaura autarhia, integrarea europeană și, nu în ultimul rând, programul de investiții publice masive în Mezzogiorno din ultimii patruzeci de ani). Chiar dacă în ultimele decenii Sudul a cunoscut o dezvoltare mai lentă, dar binevenită, Nordul a realizat, în aceeași perioadă, unul dintre cele mai spectaculoase salturi din istoria economică a Occidentului, distanțându-se din ce în ce mai mult de Sud. La mijlocul anilor '80, venitul pe cap de locuitor ajunsese cu 80% mai mare în Nord decât în Sud[150].

Puține teme din istoriografia italiană au stârnit dezbateri atât de aprinse ca cea legată de această dihotomie din ce în ce mai pronunțată - altfel spus, de așa-numita „problemă a Sudului". Teoriile economice spun, în general, că nivelul dezvoltării regiunilor din cadrul aceleiași țări tinde să se uniformizeze o dată cu trecerea timpului, ceea ce nu face decât să mărească enigma dihotomiei italiene[151]. Au fost oferite mai multe răspunsuri posibile:

- dezavantajele naturale ale Sudului, inclusiv distanța față de piețele de desfacere, terenul nefavorabil și lipsa resurselor naturale;
- politicile guvernamentale prost orientate, mai ales în ultima parte a secolului al XIX-lea, adică:

  1. politicile comerciale (mai întâi, comerțul liber, care a omorât industria abia născândă a Sudului și apoi protecționismul, care a încurajat industria nordică);

  2. politicile fiscale (taxele mari din Sud și cheltuielile făcute în beneficiul Nordului, în educație, industria de apărare și îmbunătățirile funciare – deși la sfârșitul secolului al XIX-lea taxele nu erau proporțional mai mari în Sud[152], iar guvernul central începuse deja să investească sume substanțiale în lucrările publice din această zonă);

  3. politicile industriale (care au servit interesele Nordului prin susținerea unei alianțe între industria grea și marile bănci);
- externalitățile pieței, „economia aglomerării" și „învățarea din experiență", care au amplificat avantajul, inițial modest, al Nordului[153];
- „precaritatea morală" și lipsa capitalului uman în Mezzogiorno, precum și cultura relațiilor de tip patron – client[154].

Atât hiatusul dintre Nord și Sud, cât și mulțimea teoriilor care au fost propuse pentru explicarea lui, se reflectă într-o dezbatere mai largă, legată de dezvoltarea Lumii a Treia. De ce atât de multe țări rămân subdezvoltate? Greșeli ale guvernului? Dependență centru – periferie? Eșecul pieței? „Cultura"? Tocmai din acest motiv, cercetarea cazului Italiei poate contribui esențial la înțelegerea motivului pentru care multe țări din Lumea a Treia (dar nu toate) rămân inextricabil și inexplicabil îngropate în sărăcie.

Toniolo remarca, în legătură cu dezbaterea cazului italian, că „această impresionantă înflorire de idei și interpretări nu a fost susținută – nici atunci, nici acum – de o analiză cantitativă corespunzătoare... Deși lucrările dedicate «problemei Sudului» ar putea umple o bibliotecă, multe dintre întrebările economiștilor, cum ar fi cele privitoare la mărimea sau la cauzele dualismului economic italian..., rămân fără răspuns"[155].

Datele istorice, mai vechi sau mai recente, ne fac să bănuim că factorii socio-culturali constituie o parte importantă a unei posibile explicații[156]. În mod sigur, orice interpretare bazată pe un singur factor este greșită. Tradițiile civice singure nu au determinat (nici nu au cauzat) progresul economic rapid și susținut al Nordului de-a lungul ultimului secol; acest avânt a fost posibil datorită unor schimbări produse în mediul general național, internațional și tehnologic. Pe de altă parte, tradițiile civice ne ajută să ne explicăm de ce Nordul a fost capabil să reacționeze mult mai eficient decât Sudul la provocările și oportunitățile ultimelor două secole.

Cum se poate manifesta această „macro"-legătură dintre civic și economic la „micro"-nivel? Prin ce mecanism pot contribui normele și rețelele comunității civice la prosperitatea economică? Răspunsul la această întrebare-cheie merită mai multă străduință (și ne vom întoarce la ea în capitolul următor), dar putem găsi o serie de idei interesante într-un corpus independent de studii, desfășurate în ultimii ani de cercetători italieni și americani. Arnaldo Bagnasco a atras primul atenția asupra faptului că, în afară de cele „două Italii" familiare (triunghiul industrial nordic și înapoiatul Mezzogiorno) mai există și o „a treia Italie", bazată pe o „economie difuză" – la scară mică, dar avansată tehnologic și foarte productivă[157]. Michael Piore și Charles Sabel au extins această analiză, aducând numeroase exemple, din centrul și nordul Italiei, de „specializări flexibile", asemănătoare unor meserii: firmele textile de lux din jurul orașului Prato, micii producători de oțel din Brescia, industria de motociclete din Bologna, producătorii de țiglă ceramică din Sassuolo și așa mai departe. Împrumutând un concept al unuia dintre fondatorii economiei moderne, Alfred Marshall, cercetătorii au numit aceste zone „districte industriale"[158].

Între trăsăturile distinctive ale acestor districte industriale descentralizate, dar integrate, se numără combinația aparent contradictorie de competiție și cooperare. Firmele concurează acerb în domeniul inovațiilor de stil și eficacitate, dar cooperează în serviciile administrative, achizițiile de materii prime, finanțe și cercetare. Aceste rețele de mici firme îmbină o integrare verticală scăzută cu o integrare orizontală ridicată, făcând subcontracte și „eliminând" afacerile în surplus, pentru a fi preluate de competitorii mai puțin ocupați. Asociațiile industriale active oferă asistență administrativă și chiar financiară, în timp ce guvernele locale joacă un rol activ prin furnizarea infrastructurii sociale necesare și a serviciilor, cum ar fi pregătirea profesională, informații despre piețele de export și despre tendințele modei mondiale etc. Rezultatul este o structură economică avansată economic și foarte flexibilă, care oferă exact ceea ce trebuie în competiția ce caracterizează lumea economică rapidă a anilor '70 și '80. Nu e de mirare că regiunile cu astfel de specializări flexibile s-au bucurat de o prosperitate peste medie în timpul acestor două decenii[159].

În inima acestei structuri economice foarte productive se află o serie de mecanisme instituționale care permit competiției să coexiste cu cooperarea, datorită faptului că înlătură oportunismul. „O vastă rețea de asociații economice private și organizații politice... au creat un mediu în care piețele prosperă, promovând comportamentul cooperant și acoperind necesitățile infrastructurale ale firmelor mici, pe care acestea nu și le pot permite de unele singure"[160].

În aceste districte industriale, mobilitatea socială este mare, aşa încât muncitorii renunţă la munca salariată pentru a lucra pe cont propriu şi invers. Deşi sindicatele muncitoreşti sunt în general bine dezvoltate şi grevele nu lipsesc, practica „compromisului social" încurajează flexibilitatea şi inovaţia. Asistenţa reciprocă este un fapt obişnuit, iar inovaţiile tehnologice se răspândesc repede de la o firmă la alta. Importanţa reţelei orizontale a cooperării dintre firmele mici şi lucrătorii-patroni contrastează cu rigiditatea autorităţii şi a comunicării verticale din firmele mari. Pe scurt, spre deosebire de economiile „interne" de scală, evidenţiate în teoriile clasice ale firmei, districtele industriale marshalliene se bazează în principal pe „economii externe". „Consideraţiile economice mai înguste se îmbină cu idei mai puţin precis calculabile asupra avantajului colectiv, creând un sentiment al solidarităţii profesionale ce constituie fundalul şi limita competiţiei dintre firme"[161].

Piore şi Sabel concluzionează: „coeziunea industriei se bazează pe un sens mai adânc al comunităţii, în care diversele forme instituţionale ale cooperării sunt mai mult un rezultat decât o cauză... Una dintre ironiile renaşterii producţiei meşteşugăreşti este faptul că folosirea tehnologiei moderne depinde de reapariţia acelor afilieri asociate în general cu trecutul preindustrial"[162].

Normele reciprocităţii şi reţelele angajamentului civic sunt considerate, în mod normal, drept esenţiale pentru succesul districtelor industriale, din Italia şi de oriunde. Reţelele facilitează fluxurile de informaţii legate de dezvoltarea tehnologică, de bonitatea financiară a posibililor întreprinzători, de încrederea de care se bucură un muncitor sau altul ş.a.m.d. Inovaţia depinde de „interacţiunea informală continuă din cafenele, baruri sau de pe stradă". Normele sociale care descurajează oportunismul sunt atât de adânc înrădăcinate, încât se spune că apariţia oportunismului, în dauna obligaţiilor faţă de comunitate, se produce mai rar aici decât în zonele caracterizate prin reţele verticale şi clientelare. Cei mai mulţi observatori consideră că ceea ce este esenţial la aceste districte industriale cu firme mici este încrederea reciprocă, cooperarea socială şi un foarte bine dezvoltat simţ al datoriei civice – pe scurt, exact elementele definitorii ale comunităţii civice[163]. Nu e de mirare că aceste mici districte industriale foarte productive se află exact în regiunile din centrul şi nordul Italiei, pe care le-am identificat ca centre ale tradiţiilor civice, ale comunităţii civice contemporane şi ale guvernelor regionale cu o performanţă ridicată.

Considerăm că aceste descoperiri legate de antecedentele culturale ale dezvoltării economice sunt mai degrabă provocatoare decât concluzive. Ar fi ridicol să susţinem acum că tradiţiile civice, despre care am vorbit în

acest capitol, sunt singurul sau cel mai puternic determinant al prosperității economice. În realitate, subliniază cercetătorii britanici John Langton și R.J. Morris: „A ști care dintre cele două – moștenirea culturală sau dezvoltarea economică – constituie elementul independent depinde foarte mult de scala temporală în cadrul căreia concepem procesul istoric. Este evident că ele interacționează și se modifică unul pe celălalt. Nu e vorba de cauză și efect, ci de un proces dialectic de reciprocitate"[164]. Modelul nostru bivariat (figura 5.6) este prea simplu pentru a acoperi toți factorii care pot influența progresul economic regional, cum ar fi: resursele naturale, adaptarea la principalele piețe și politicile economice naționale. Vor fi necesare multe studii sofisticate (inclusiv la nivel subregional) pentru a da substanță argumentului istoric general pe care noi l-am enunțat.

Cu toate acestea, cele arătate în acest capitol dramatizează puterea continuităților istorice de a influența succesul instituțional. Chiar și descoperirile noastre simple implică faptul că, chiar și în cazul în care am trecut cu vederea cauza reală sau cauzele reale ale dezvoltării economice (să-i spunem factorul X), atunci factorul X trebuie să fie mult mai strâns corelat cu tradițiile civice decât cu dezvoltarea economică anterioară. O dată atinsă, prosperitatea poate stimula „civismul", în timp ce sărăcia probabil îl va descuraja, într-o intersectare de cercuri pereche, vicioase și virtuoase. Datele noastre arată, totuși, că direcția dominantă a acestor interacțiuni nu este „economic → civic". Normele și relațiile civice nu sunt simple frunze luate de vântul progresului economic.

În ultimele zece secole – dar mai ales în ultimele decenii – Italia a cunoscut masive schimbări economice, sociale, politice și demografice. Milioane de italieni au migrat de la o regiune la alta și peste 9 milioane (cam o cincime din toată populația) au migrat în intervalul 1955-1970[165]. Timp de un secol după unificare, regiunile s-au tot permutat în ierarhia socio-economică. Regiunile cu o economie relativ industrializată din 1970 nu erau neapărat aceleași regiuni care fuseseră industriale și cu un secol în urmă, iar regiunile cu o bună sănătate publică în 1970 nu fuseseră astfel și în 1870.

Totuși, în ciuda vârtejului schimbării, regiunile caracterizate prin implicare civică în ultima parte a secolului XX sunt exact acele regiuni în care existau, în secolul al XIX-lea, numeroase cooperative, asociații culturale și societăți de întrajutorare și în care, în secolul al XII-lea, asocierile dintre vecini, frățiile religioase și breslele contribuiseră la înflorirea republicilor comunale. Și, deși aceste regiuni civice nu erau în mod deosebit avansate economic cu un secol în urmă, ele au depășit clar regiunile mai puțin civice atât în ce privește performanța economică, cât și în calitatea guvernării (cel

puțin după ce au fost instituite guvernele regionale). Forța uimitor de persistentă a tradițiilor civice stă mărturie pentru puterea trecutului.

Dar *de ce* este trecutul atât de puternic? Ce cerc virtuos și fericit a conservat în Nord aceste tradiții ale implicării civice, de-a lungul atâtor secole de radicale schimbări sociale, economice și politice? Ce cerc vicios a făcut ca în Sud să se perpetueze exploatarea și dependența? Pentru a răspunde acestor întrebări, trebuie să gândim nu doar în termeni de cauză și efect, ci și în termeni de echilibre sociale. Despre acestea, în capitolul ce urmează.

Capitolul 6

Capitalul social şi succesul instituţional

Dilemele acţiunii colective

Viaţa colectivă din regiunile mai puţin civice ale Italiei a stagnat timp de mai bine de o mie de ani. De ce? În nici un caz pentru că locuitorii de aici preferă mizeria în izolare şi umilinţă[1]. Opresiunea străină a fost cândva o explicaţie, însă experimentul regional arată că auto-guvernarea nu e întotdeauna o soluţie. Cineva exasperat de această situaţie s-ar putea întreba: oare oamenii din aceste regiuni cu probleme nu au învăţat nimic din trista lor experienţă? Cu siguranţă ei înţeleg că ar duce-o cu toţii mai bine dacă toţi ar coopera pentru binele comun[2].

David Hume, filosof scoţian din secolul al XVIII-lea, ne oferă o parabolă simplă, care surprinde esenţialul dilemei cu care se confruntă voinţa raţională de implicare în viaţa comunităţii:

> Grânele tale sunt astăzi coapte; ale mele se vor coace mâine. E profitabil pentru amândoi dacă cu voi lucra cu tine astăzi, iar tu mă vei ajuta mâine. Dar nu te simpatizez deloc şi nici eu ţie nu-ţi sunt prea simpatic. De aceea, nu voi depune nici un efort pentru câştigul tău; iar dacă aş lucra cu tine în folosul meu, aşteptând o recompensă, ştiu că aş fi dezamăgit şi că în van aş aştepta recunoştinţa ta. Aşa că te voi lăsa să lucrezi singur; şi tu vei face la fel cu mine. Anotimpul recoltei va trece şi amândoi vom rămâne fără provizii pentru că ne-a lipsit încrederea reciprocă şi siguranţa[3].

Lipsa cooperării în vederea folosului reciproc nu este neapărat un semn al ignoranţei sau al lipsei de raţiune. Teoria jocurilor a studiat acest blestem fundamental sub o varietate de înfăţişări:

- *Tragedia bunurilor comune*: nici un cioban nu-i poate împiedica pe alţii să-şi pască turmele. Iar dacă îşi limitează el însuşi folosirea păşunii comune, singurul care pierde va fi el. Totuşi, păşunatul fără limită va distruge resursa comună de care depinde traiul tuturor.

- Un *bun public*, cum ar fi aerul curat sau împrejurimile sigure, stă la dispoziția oricui, indiferent dacă el contribuie sau nu la asigurarea acestuia. De aceea, în mod normal, nimeni nu simte nevoia să contribuie la asigurarea unui bun public, care este astfel produs într-o cantitate prea mică, iar toată lumea are de suferit.
- În întunecata *logică a acțiunii colective*, fiecare muncitor are de câștigat dacă toți ar porni simultan greva, însă cel care ar porni-o riscă să fie trădat de vreun spărgător plătit, așa că toată lumea așteaptă, sperând să tragă foloase de pe urma curajului altcuiva.
- În *dilema prizonierului*, doi complici sunt ținuți separați și fiecăruia i se spune că, dacă își denunță partenerul, va scăpa nepedepsit, iar dacă păstrează tăcerea, dar celălalt vorbește, va fi pedepsit și mai aspru. Dacă ambii refuză să vorbească, li s-ar putea ușura amândurora pedeapsa, dar, în cazul în care nu reușesc să-și coordoneze mărturisirile, pentru fiecare e mai bine să denunțe, *indiferent ce face celălalt*.

În toate aceste situații, precum și în istorioara rustică a lui Hume, pentru fiecare ar fi mai bine dacă ar putea coopera. Dar, în absența unui angajament reciproc credibil, fiecare individ tinde să se dezică și să devină un „pasager clandestin". Toți se așteaptă, în mod rațional, ca celălalt să se dezică și să-l lase pe el cu „răsplata fraierului". „Aceste modele sunt extrem de utile pentru a explica modul în care indivizi perfect raționali pot produce uneori consecințe care nu sunt «raționale» dacă le privim din perspectiva totalității celor implicați"[4].

Acest impas nu provine din rea-voință sau mizantropie, deși deznodământul său, uneori cumplit, poate stârni astfel de sentimente. Chiar dacă nici una dintre părți nu vrea să-i facă rău celeilalte și chiar dacă ele sunt dispuse să colaboreze în anumite condiții – „vreau, dacă vrei și tu" – nu poate exista nici o garanție împotriva trădării, în absența unor angajamente palpabile și puternice. Mai mult, fiecare tabără știe că cealaltă se află în fața aceleiași dileme. „Trebuie nu doar să ai încredere în ceilalți înainte de a acționa în spiritul cooperării, ci și să presupui că și ceilalți au încredere în tine"[5]. În asemenea condiții, toți consideră cooperarea ca fiind irațională și toți sunt afectați de consecințe nedorite de către nimeni: recolta este prea mică, pășunea comună este secătuită, guvernul este blocat.

Principala problemă a fermierilor lui Hume este absența unei sancțiuni credibile împotriva trădării: cum poate cineva să fie sigur că semenul său își va ține cuvântul, chiar și atunci când va fi tentat să-l încalce? Un context mai complex, cum ar fi guvernarea modernă (sau piețele moderne) aduc în plus și dificultatea monitorizării: cum poate ști un agent dacă

celălalt a făcut într-adevăr un „efort onest" de a-şi ţine cuvântul, date fiind numeroasele dubii şi presiuni contradictorii? Pentru o cooperare reală sunt necesare atât o informare corectă, cât şi un control care să nu trezească îndoieli.

Performanţa tuturor instituţiilor sociale, de la pieţele internaţionale de credit până la guvernele regionale sau la cozile din staţiile de autobuze, depinde de felul în care sunt rezolvate aceste probleme. Dilema acţiunii colective n-ar apărea, poate, într-o lume a sfinţilor, dar altruismul universal este o premisă fantezistă, atât pentru acţiunea, cât şi pentru teoria socială. Dacă actorii nu sunt capabili să-şi ia angajamente credibile unii faţă de alţii, ei vor pierde multe oportunităţi de câştig pentru toată lumea – trist, dar raţional.

Hobbes, unul dintre primii mari teoreticieni sociali care au conştientizat această dilemă, a oferit o soluţie clasică: o a treia parte trebuie să impună angajamentul cu forţa. Dacă cele două părţi adverse sunt de acord să-i cedeze Leviathanului puterea de a impune angajamentele dintre ei, atunci vor căpăta în schimb acea încredere reciprocă fără de care nu poate exista viaţă civică. Statul oferă supuşilor săi posibilitatea să facă ceea ce ei n-ar putea face de unii singuri – adică să aibă încredere unii în alţii. „Fiecare pentru el şi Statul pentru toţi", spunea anarhistul rus Piotr Kropotkin, rezumând sceptic principiul de bază al societăţii moderne[6].

Din păcate, soluţia este prea simplă. North rezumă această problemă astfel:

> În principiu, impunerea de către o terţă parte ar reclama ca aceasta să fie neutră şi capabilă, dezinteresat, să aprecieze elementele unui contract şi, tot dezinteresat, să impună respectarea înţelegerilor, în aşa fel încât partea care a lezat să fie obligată să compenseze daunele aduse părţii lezate, într-o asemenea măsură încât să o coste foarte mult nerespectarea contractului. Acestea sunt condiţii dure, care se întâlnesc foarte rar sau chiar deloc în lumea reală[7].

Un alt inconvenient este că această impunere prin coerciţie este costisitoare: „Societăţile care se bazează mult pe folosirea forţei sunt în general mai ineficiente, mai costisitoare şi mai neplăcute decât cele în care încrederea este menţinută cu ajutorul altor mijloace"[8]. Cu toate acestea, problema cea mai importantă este că o impunere imparţială este ea însăşi un bun public, care cade pradă exact acelei dileme fundamentale pe care trebuie s-o rezolve. Pentru ca impunerea de către un terţ să funcţioneze, el însuşi trebuie să prezinte încredere, dar ce putere ne-ar putea asigura că suveranul nu va „trăda"? „Simplu spus, dacă statul uzează de forţa coercitivă, atunci cei care conduc vor folosi această forţă în propriul lor interes şi în dauna restului societăţii"[9].

Istoria i-a învățat pe italienii din sud că soluția lui Hobbes la dilema acțiunii colective este îndoielnică. „Creatorii clasici de instituții, suveranii, au conceput și instituții care au adus bunăstare, dar și instituții care au dus la declin economic"[10]. În limbajul teoriei jocurilor, impunerea imparțială de către un terț nu instituie în mod necesar un „echilibru stabil", adică unul în care nici unul dintre jucători să nu fie tentat să-și schimbe comportamentul.

Din contra, în dilema clasică a prizonierului și în dilemele înrudite ale acțiunii colective, „trădarea" *este* o strategie de echilibru stabil pentru toate părțile implicate. „«Trădează» este cea mai bună reacție, nu doar față de [trădarea celuilalt], ci față de *toate* strategiile, simple sau combinate"[11]. Deși poate avea consecințe nefericite asupra totalității celor implicați, trădarea rămâne o decizie rațională pentru orice individ.

Totuși, unii autori au observat că această teorie nu dovedește prea multe, pentru că ea scapă din vedere cooperarea voluntară. Exemplului oferit de Hume, de necooperare între fermierii vecini, de exemplu, îi putem contrapune practica îndelungată de *aiutarella* a agricultorilor din centrul Italiei sau practica ridicării hambarelor de la frontierele americane, care par foarte enigmatice din perspectiva logicii constrângătoare a acțiunii colective. „Ar trebui să ne întrebăm de ce comportamentele necooperante apar mai rar decât prezice teoria jocurilor"[12].

Această problemă a suscitat, în ultimul timp, interesul multor savanți. Teoreticienii jocurilor sunt, în general, de acord că cooperarea se realizează mai ușor atunci când jucătorii sunt angrenați într-o succesiune de jocuri repetate la infinit, unde un trădător riscă să fie pedepsit în rundele următoare. Acest principiu este esențial pentru teoretizările ulterioare din acest domeniu (este atât de universal răspândit încât una dintre versiunile sale este cunoscută sub numele de „teorema populară")[13]. Alte condiții interne ale jocului, teoretic vorbind, care pot favoriza cooperarea sunt: numărul jucătorilor să fie limitat, să existe suficiente informații despre comportamentul anterior al fiecărui jucător și jucătorii să nu facă prea mult abstracție de viitor. Fiecare dintre acești factori are importanța lui. Ei par să sugereze totuși că cooperarea impersonală este destul de rară, deși ea pare destul de obișnuită într-o mare parte a lumii moderne. Cum se explică aceasta?[14]

O importantă linie de cercetare, ilustrată de lucrările economistului Oliver Williamson, accentuează rolul instituțiilor formale în reducerea „costurilor tranzacției" (adică a costurilor de monitorizare și impunere a înțelegerii), ceea ce face ca agenții să fie mai capabili să surmonteze eficient problema oportunismului și a eschivării[15]. Așa cum notam în primul capitol, Elinor Ostrom a demonstrat nu demult valoarea acestei abordări printr-o comparare atentă a încercărilor de cooperare în ce privește

administrarea resurselor comune, cum ar fi păşunile, rezervele de apă şi fauna acvatică. Ea se întreabă de ce unele instituţii au reuşit să depăşească logica acţiunii colective şi altele nu. Dintre principiile designului instituţional sugerate de comparaţiile ei, amintim următoarele : graniţele instituţiei trebuie să fie clar definite, părţile implicate trebuie să participe la definirea regulilor, cei care încalcă aceste reguli trebuie să fie sancţionaţi gradat, trebuie să existe mecanisme de rezolvare a conflictelor care să nu necesite costuri prea mari[16].

Această versiune a „noului instituţionalism" lasă totuşi fără răspuns o întrebare-cheie : cum şi de ce au fost create de fapt instituţiile formale care ajută la depăşirea problemelor acţiunii colective ? Se pare că participanţii înşişi nu au cum să creeze o instituţie, pentru că ei au nevoie de ea încă de la început, iar un „legiuitor" imparţial este la fel de utopic ca şi suveranul echidistant al lui Hobbes[17] :

> Nu putem concepe un contract (de exemplu, o constituţie) care să se conformeze naturii noastre fără a cădea într-o regresie infinită de astfel de contracte. Mecanismele formale de control social sunt prin definiţie supuse unor posibile eludări, din moment ce clicile conducătoare o erodează de la bază, cetăţenii altfel bine intenţionaţi lasă pe seama vecinilor costurile aducerii la ordine a acestor uzurpatori, iar escrocii fac haz de impozite şi de regulile de circulaţie[18].

Escrocii, cei care se eschivează şi grupurile conducătoare fac rău multor societăţi, lucru pe care-l pot mărturisi şi cetăţenii din regiunile mai puţin civice ale Italiei. Totuşi, instituţiile colaborative din alte părţi par să funcţioneze mai eficient. De ce ? Pentru a răspunde la această întrebare, unii teoreticieni mai puţin înclinaţi spre compromisuri au revenit la ceea ce Robert Bates numea soluţii *soft*, bazate pe încredere şi comuniune : „Într-o lume în care există dileme de felul celei a prizonierului, comunităţile cu simţul cooperării pot oferi individului posibilitatea de a depăşi dilemele colective"[19].

Capitalul social, încrederea şi asociaţiile de credit prin rotaţie

Depăşirea dilemelor acţiunii colective şi a oportunismului contraproductiv pe care îl suscită depinde de contextul social mai general în cadrul căruia se joacă respectivul joc. Cooperarea voluntară este mai uşor de înfăptuit într-o comunitate care deţine un stoc substanţial de capital social, sub forma normelor reciprocităţii şi a reţelelor de angajament civic[20].

Capitalul social se referă aici la caracteristicile organizării sociale, cum ar fi încrederea, normele, relațiile care pot îmbunătăți eficiența socială prin facilitarea acțiunilor coordonate:

> Ca și alte forme de capital, capitalul social este productiv și face posibilă atingerea unor scopuri care, în lipsa lui, ar fi intangibile... De pildă, un grup ai cărui membri sunt demni de încredere și își acordă reciproc o mare încredere va fi mult mai capabil să realizeze ceva decât un grup în care aceste elemente lipsesc... Într-o comunitate rurală... în care un fermier ia fânul stivuit de altul și în care uneltele specifice sunt frecvent date și luate cu împrumut, capitalul social va permite fiecărui fermier să-și ducă munca la bun sfârșit cu mai puțin capital fizic, adică unelte și echipament[21].

Cooperarea spontană este și ea facilitată de capitalul social. Un exemplu sugestiv al acestui principiu poate fi acel tip de instituții informale de economisire, care există pe fiecare continent și care sunt numite asociații de credit prin rotație. O astfel de asociație constă într-un grup care „a convenit să aducă contribuții regulate la un fond care este acordat, total sau parțial, fiecărui contribuant prin rotație"[22]. Asociații de credit prin rotație sunt prezente din Nigeria până în Scoția, din Peru în Vietnam, din Japonia în Egipt, de la emigranții din Estul Statelor Unite până la populația Chicano în vest, de la țăranii chinezi analfabeți până la directorii de bănci și analiștii economici din Mexico. Multe case de economii și împrumuturi din Statele Unite și-au început existența ca asociații de credit prin rotație[23].

Într-o asociație de credit prin rotație, fiecare dintre cei, să zicem, douăzeci de membri trebuie să contribuie lunar cu o sumă echivalentă cu un dolar și în fiecare lună câte un membru va primi suma de douăzeci de dolari, cu care poate face ce vrea (organizează o nuntă, își cumpără o bicicletă, o mașină de cusut sau un nou registru de inventar pentru magazin)[24]. Respectiva persoană nu va mai primi nimic la următoarea distribuție, dar e de așteptat ca el să contribuie în continuare, până când toți membrii vor fi beneficiat, pe rând, de sumele adunate. Asociațiile de credit prin rotație pot fi foarte diverse în ce privește numărul membrilor, componența socială, organizarea și procedurile de determinare a plăților. Toate îmbină însă sociabilitatea cu formarea capitalului la scară mică.

Acest tip de asociații, cu toate întâlnirile lor plăcute, reprezintă mai mult decât o distracție socială sau o expresie a altruismului. Clifford Geertz observa că în Java, de exemplu, termenul de *arisan* (care înseamnă literal „efort de cooperare" sau „ajutor reciproc") trimite „nu atât la un spirit general al cooperării – țăranii din Java, ca mulți alții de altfel, tind să fie mai degrabă suspicioși față de grupuri mai mari decât familia – ci la un set de practici concrete și explicite de schimburi de servicii, de capital și de

bunuri de consum, care funcţionează în toate aspectele vieţii... Cooperarea se bazează pe un simţ foarte dezvoltat al valorii unuia pentru celălalt, împărtăşit de către toţi participanţii, nu pe o etică generală a unităţii tuturor oamenilor sau pe o viziune organică asupra societăţii"[25].

Asociaţiile de credit prin rotaţie încalcă în mod clar logica acţiunii colective: de ce un participant, o dată ce şi-a luat partea, nu s-ar retrage? Având în vedere acest risc, de ce mai contribuie cineva pentru aceste asociaţii? „Este evident că asociaţiile de credit prin rotaţie n-ar putea funcţiona dacă fiecare dintre membri nu şi-ar respecta obligaţiile"[26]. Cu toate acestea, întâlnim asociaţii de credit prin rotaţie peste tot, chiar dacă nu există nici un Leviathan legal, pregătit să pedepsească abaterile.

Participanţii sunt cât se poate de conştienţi de riscul abaterilor, iar organizatorii selectează membrii cu destul de multă grijă. Astfel, pentru ca cineva să poată participa la aceste asociaţii, este foarte important ca el să aibă reputaţia unui om onest şi de încredere. O sursă de bază în legătură cu reputaţia este, desigur, participarea anterioară a unui eventual membru la o altă asociaţie de acest fel; prin urmare, un important beneficiu al participării la astfel de asociaţii este şi obţinerea unei reputaţii solide. Nesiguranţa reputaţiei şi riscul abaterii sunt minimizate datorită unor norme puternice şi a unei reţele dense de relaţii de angajament reciproc. O normă împotriva abaterii poate fi atât de puternică, încât au fost cazuri în care membri ce riscau să nu-şi poată onora obligaţiile şi-au vândut fiicele ca prostituate sau s-au sinucis[27].

Într-o comunitate restrânsă şi personalizată, cum ar fi un sat Ibo din Nigeria, ameninţarea ostracizării de către sistemul socio-economic este o sancţiune puternică şi credibilă. Dimpotrivă, într-o societate mai dispersată şi mai impersonală, cum ar fi oraşul Mexico de astăzi, pentru a susţine asociaţiile de credit prin rotaţie este necesară o reţea mult mai complexă a încrederii reciproce. Vélez-Ibanez a descris o serie de asociaţii mexicane de acest fel, configurate pe reţele sociale şi bazate pe *confianza* (reciprocitate generalizată şi încredere reciprocă). „Legăturile bazate pe *confianza* pot fi atât directe, cât şi indirecte şi pot varia din punctul de vedere al calităţii şi densităţii. De multe ori, având în vedere că membrii se cunosc puţin unii pe alţii, ei trebuie să se încreadă în încrederea celorlalţi atunci când îşi îndeplinesc obligaţiile. Aşa cum spunea un observator al acestui fenomen, «încrederea reciprocă se împrumută»"[28]. Relaţiile sociale fac ca încrederea să devină tranzitivă şi să se răspândească: am încredere în tine, pentru că am încredere în ea, iar ea m-a asigurat că are încredere în tine.

Asociaţiile de credit prin rotaţie sunt un exemplu pentru cum pot fi depăşite dilemele acţiunii colective prin utilizarea surselor externe de capital social, pentru că ele „folosesc conexiuni sociale pre-existente dintre indivizi

pentru a rezolva problemele generale ale deficiențelor de informare sau ale impunerii regulilor"[29]. Ca și capitalul convențional pentru cei care acordă împrumuturi, capitalul social poate fi văzut ca un lucru colateral, dar el are avantajul că este disponibil și pentru aceia care nu au acces la piețele obișnuite de credit[30]. În lipsa unor garanții fizice, participanții pun de fapt drept garanție relațiile lor sociale. Astfel, capitalul social devine un mecanism de extindere a facilităților de credit disponibile în aceste comunități și de îmbunătățire a eficienței cu care operează acest tip de piață.

Asociațiile de credit prin rotație se află adesea în legătură cu cooperativele și cu alte forme de ajutor reciproc și solidaritate. Aceasta se datorează în parte faptului că toate aceste forme de cooperare voluntară se alimentează din același stoc de bază al capitalului social. Așa cum observa Ostrom în legătură cu resursele comune, cum ar fi pășunile din Alpi, „atunci când indivizii au trăit vreme îndelungată în asemenea situații și au creat norme și tipare comune ale reciprocității, ei dețin un capital social cu care pot construi scheme instituționale care să rezolve dilemele resurselor comune"[31].

Practicile întrajutorării ca atare, dintre care fac parte și asociațiile de credit prin rotație, reprezintă tot investiții în capitalul social. *Arisan*-ul din Java „este privit în general de către membrii săi mai puțin ca o instituție economică și mai mult ca o instituție socială mai largă, al cărei scop principal este întărirea solidarității în comunitate". În Japonia, de asemenea, „*ko*-ul este doar una dintre formele tradiționale de întrajutorare, prezente în satele japoneze; mai sunt și altele, ca de pildă: munca la schimb, darurile reciproce, construirea și repararea în comun a caselor, ajutorul între vecini în caz de deces, boală sau alte genuri de crize personale. Astfel, ca și în Java rurală, asociațiile de credit prin rotație sunt mai mult decât simple instituții economice: ele reprezintă un mecanism care întărește solidaritatea generală a satului"[32].

Ca și în cazul capitalului convențional, cei care dețin capital social tind să acumuleze din ce în ce mai mult – „cel ce are va primi". „Succesul creării unei noi instituții, inițial de mică anvergură, dă posibilitatea unui grup de indivizi să folosească capitalul social astfel creat spre a rezolva probleme mai ample, prin soluții instituționale mai largi și mai complexe. Actualele teorii ale acțiunii colective nu insistă asupra procesului de acumulare a capitalului instituțional"[33].

Majoritatea formelor capitalului social, cum ar fi încrederea, de exemplu, reprezintă ceea ce Albert Hirschman numea „resurse morale" – adică resurse care mai degrabă sporesc decât scad atunci când sunt folosite și care se epuizează atunci când *nu* sunt folosite[34]. Cu cât doi oameni își manifestă mai mult încrederea unul în celălalt, cu atât încrederea reciprocă va fi mai mare[35]. Și invers:

> Neîncrederea profundă este foarte greu de combătut prin experienţă, pentru că ea fie împiedică oamenii să se angajeze în experimente sociale potrivite, fie, mai rău, conduce la comportamente ce întăresc justificarea neîncrederii înseşi... O dată ce neîncrederea s-a instalat, devine imposibil să mai ştii dacă ea a fost vreodată îndreptăţită, pentru că neîncrederea are capacitatea de a se *auto-satisface*[36].

Şi alte forme ale capitalului social, cum ar fi normele şi reţelele sociale, cresc pe măsură ce sunt folosite şi descresc pe măsură ce sunt ignorate[37]. Pe baza tuturor motivelor prezentate mai sus, ne aşteptăm ca distrugerea şi crearea capitalului social să fie marcate de cercuri vicioase sau fericite.

O trăsătură specifică a capitalului social – a încrederii, normelor şi reţelelor – este faptul că el este în mod obişnuit un bun public, spre deosebire de capitalul convenţional, care este de obicei un bun privat. „Ca atribut al structurii sociale în care este angrenată o persoană, capitalul social nu este proprietatea privată a nici uneia dintre persoanele ce beneficiază de el"[38]. Ca orice bun public, capitalul social tinde să fie subevaluat şi oferit într-o măsură insuficientă de către agenţii privaţi. De exemplu, de reputaţia mea de om care merită încredere, profit şi eu, dar poate profita şi altul, din moment ce ea ne dă posibilitatea de a ne angaja într-o cooperare profitabilă de ambele părţi. Dar eu nu ţin cont de beneficiile celuilalt de pe urma faptului că eu aş fi demn de încredere (sau costurile celuilalt, datorate faptului că nu aş fi demn de încredere), şi astfel investesc prea puţin în formarea încrederii[39]. Cu alte cuvinte, capitalul social, spre deosebire de alte forme de capital, trebuie adesea văzut ca un sub-produs al altor activităţi sociale[40].

Încrederea este o componentă esenţială a capitalului social. Aşa cum arăta Kenneth Arrow, „aproape toate tranzacţiile comerciale conţin un element de încredere şi, cu siguranţă, aşa se întâmplă cu toate tranzacţiile desfăşurate pe o perioadă mai lungă de timp. Se poate spune că multe dintre întârzierile economice din lume pot fi explicate prin lipsa încrederii reciproce"[41]. Anthony Pagden ne aminteşte intuiţiile unui perspicace economist napolitan din secolul al XVIII-lea, Antonio Genovesi:

> „Dacă nu există încredere" – spune Genovesi – „contractele nu prezintă nici o siguranţă şi, de aceea, legile nu au nici o forţă", iar o societate în care se întâmplă aceste lucruri se află pur şi simplu într-o „stare de semi-sălbăticie"... [În acel Napoli de pe vremea lui Genovesi] hârtiile de valoare şi chiar banii, din moment ce existau atâtea falsuri, nu mai erau acceptate liber, iar napolitanii erau reduşi la acea stare de sălbăticie, descrisă de Genovesi, în care dădeau cu o mână doar dacă luau imediat cu cealaltă[42].

Spre deosebire de Napoli, în regiunile civice ale Italiei, încrederea socială era de mult timp un element esenţial al ethosului care susţinea

dinamismul economic şi performanţa guvernamentală[43]. Cooperarea este de cele mai multe ori necesară – între legislativ şi executiv, între muncitori şi manageri, între partidele politice, între guvern şi grupurile private, între firmele mici ş.a.m.d. Totuşi, „contractarea" şi „monitorizarea" explicite sunt adesea costisitoare sau imposibile în asemenea situaţii, iar impunerea de către un terţ este nepractică. Încrederea uşurează drumul cooperării. Cu cât nivelul încrederii dintr-o comunitate este mai mare, cu atât mai mare este şi probabilitatea cooperării. Iar cooperarea, la rândul ei, hrăneşte încrederea. Acumularea constantă de capital social este o parte esenţială a istoriei care se ascunde în spatele cercului virtuos al Italiei civice.

Însă încrederea necesară pentru susţinerea cooperării nu este oarbă. Încrederea presupune o predicţie asupra comportamentului unui actor independent. „Nu poţi avea încredere că o persoană (sau o agenţie) va face ceva, doar pentru că spune că o va face. Ai încredere în ea pentru că, ştiind ce ştii despre situaţia ei, despre opţiunile pe care le are la dispoziţie şi despre consecinţele lor, despre capacităţile sale ş.a.m.d., te aştepţi ca respectiva persoană să *aleagă* să facă ceea ce spune"[44]. În comunităţile mici şi bine sudate, această predicţie s-ar putea baza pe ceea ce Bernard Williams numea „încredere solidă", adică o convingere fundamentată pe familiaritatea cu un *anumit* individ. Totuşi, în aşezări mai mari şi mai complexe, este necesară o formă de încredere indirectă şi mai impersonală[45]. Cum devine încrederea personală încredere socială?

Normele reciprocităţii şi reţelele angajamentului civic

În contextele moderne complexe, încrederea socială poate proveni din două surse relaţionate: normele reciprocităţii şi reţelele angajamentului civic. Normele sociale, potrivit lui James Coleman, transferă dreptul de control al unei acţiuni dinspre actor înspre alţii, pe baza faptului că acţiunea are „externalităţi", adică consecinţe (pozitive sau negative) pentru ceilalţi. Unele externalităţi pot fi redate prin schimburi pe piaţă, dar, de multe ori, acest lucru este imposibil. Normele apar atunci când „o acţiune are externalităţi asemănătoare pentru un grup de indivizi diferiţi, dar nu se pot institui cu uşurinţă pieţele de negociere a drepturilor de control asupra acţiunii şi nici un actor, luat separat, nu se poate angaja într-un mod profitabil într-un schimb în care să câştige drepturile de control"[47]. Normele sunt inculcate şi susţinute prin modelare, socializare (inclusiv prin educaţie civică), dar şi prin sancţiuni[48].

Putem lua aici un exemplu care să clarifice lucrurile : în noiembrie bate vântul şi frunzele copacilor din curtea mea pot ajunge pe gazonul vecinilor. Cu toate acestea, e nepractic ca vecinii mei să-şi unească forţele pentru a mă convinge să le strâng. Dar norma conform căreia gazonul nu trebuie să fie plin de frunze este strict respectată în cartierul meu, aşa că îmi va îngrădi decizia de a-mi petrece sâmbăta uitându-mă la televizor. Această normă nu se învaţă la şcoală, dar vecinii mei le-o comunică tuturor noilor locatari care se mută în zona noastră şi le-o reamintesc adesea când stau toamna la taclale sau când îşi greblează cu obstinaţie propriile straturi. Cei care nu fac la fel riscă să fie ocoliţi la evenimentele din mica noastră comunitate, aşa că lucrul acesta se întâmplă foarte rar. Chiar dacă norma nu are forţa unei legi şi chiar dacă eu prefer să mă uit la televizor decât să strâng frunze, de obicei mă conformez normei.

Normele bazate pe încrederea socială proliferează pentru că ele scad costurile tranzacţiei şi facilitează cooperarea[49]. Lucrul cel mai important din aceste norme este reciprocitatea. Reciprocitatea este de două feluri : „echilibrată" (sau „specifică") şi „generalizată" (sau „difuză")[50]. Reciprocitatea echilibrată se referă la un schimb simultan de elemente cu valoare echivalentă, ca atunci când colegii de birou schimbă cadouri de vacanţă sau când legislatorii fac schimb de servicii. Reciprocitatea generalizată se referă la o relaţie continuă de schimb, care rămâne pe moment nerăsplătită şi neechilibrată, dar care presupune că ambele părţi se aşteaptă ca favoarea oferită acum să fie întoarsă mai târziu. Prietenia, de exemplu, implică aproape întotdeauna o reciprocitate generalizată. Cicero (el însuşi născut în centrul Italiei) a prezentat cu o remarcabilă claritate norma reciprocităţii generalizate : „Nu există datorie mai mare decât răsplătirea unui act de bunăvoinţă. Cel care uită serviciile care i s-au făcut este privit de toţi cu neîncredere"[51].

Normele reciprocităţii generalizate reprezintă o componentă productivă a capitalului social. Comunităţile în care aceste norme sunt respectate pot îngrădi mai eficient oportunismul şi pot rezolva mai uşor problemele acţiunii colective[52]. Reciprocitatea s-a aflat în inima „societăţilor turn" şi a altor asociaţii de auto-ajutorare, care au atenuat dilema securităţii pentru cetăţenii republicilor comunale din nordul Italiei medievale, precum şi a societăţilor de întrajutorare care s-au constituit pentru a face faţă mai bine nesiguranţei economice din secolul al XIX-lea. Norma reciprocităţii generalizate ajută la concilierea interesului personal cu solidaritatea :

> Într-un sistem al reciprocităţii, fiecare act individual este *de obicei* caracterizat de o combinaţie între ceea ce s-ar putea numi altruism pe termen scurt şi interesul personal pe termen lung : te ajut acum, în speranţa (poate vagă,

> nesigură și lipsită de calcul) că și tu mă vei ajuta cândva. Reciprocitatea este alcătuită dintr-o serie de acte, care, luate separat, sunt altruiste pe termen scurt (alții beneficiază, în timp ce altruistul plătește un anumit preț), dar care, împreună, fac *de obicei* ca fiecare participant să-și îmbunătățească condiția[53]

Este foarte probabil ca o normă eficientă a reciprocității generalizate să fie asociată cu o rețea densă de schimburi sociale. În comunitățile în care oamenii pot fi siguri că încrederea va fi răsplătită pe măsură și că nu se va profita de ea, posibilitatea schimburilor este mai mare. Și reciproc, schimburile repetate de-a lungul unei periode de timp tind să încurajeze dezvoltarea unei norme a reciprocității generalizate[54]. Mai mult, chiar anumite tipuri de rețele sociale facilitează depășirea dilemei acțiunii colective. Mark Granovetter sublinia faptul că, atunci când înțelegerile sunt „încorporate" într-o structură mai largă de relații personale și rețele sociale, se generează încredere și se descurajează încălcarea normelor[55].

Interacțiunea personală oferă informații asupra a cât de multă încredere merită un anumit actor, informații ale căror costuri sunt relativ scăzute și care sunt demne de crezare. Așa cum ne amintește acea *teoremă populară* din teoria jocurilor, relațiile sociale continue stimulează încrederea. În plus ele „se asociază adesea cu conținuturi sociale însoțite de puternice așteptări de încredere și abținere de la oportunism... Dilemele prizonierului... sunt adesea atenuate datorită puterii relațiilor personale"[56]. Din această perspectivă, putem spune că proporția de ordine sau dezordine și de cooperare sau oportunism dintr-o societate depinde de rețelele sociale constituite anterior.

Orice societate – modernă sau tradițională, autoritară sau democratică, feudală sau capitalistă – este caracterizată printr-o serie de rețele de comunicare și schimb interpersonal, atât formale, cât și informale. Unele dintre aceste rețele sunt în esență „orizontale", cuprinzând agenți cu statut și putere echivalentă. Altele sunt în esență „verticale", reunind agenți inegali, în relații asimetrice de ierarhie și dependență. Sigur că în lumea reală aproape toate rețelele reprezintă un amestec de relații și orizontale, și verticale. Chiar și echipele de bowling au căpitani, iar gardienii din închisori fraternizează adesea cu deținuții. Rețelele de la baza unei organizații pot să fie în contradicție cu ideologia care o inspiră[57]. Grupuri aparent similare pot avea rețele diferite. De exemplu, toate grupurile religioase îmbină ierarhia cu egalitatea, dar rețelele din cadrul congregațiilor protestante sunt considerate în mod tradițional mai orizontale decât cele din cadrul Bisericii catolice[58]. Oricum, contrastul fundamental dintre sistemul orizontal de relații și cel vertical, dintre cel de tip „plasă" și cel de tip „stâlp" este destul de clar.

Rețelele angajamentului civic, cum ar fi asociațiile între vecini, societățile corale, cooperativele, cluburile sportive, partidele de masă și altele asemenea,

examinate în capitolele 4 şi 5, reprezintă interacţiuni orizontale intense. Ele constituie o formă esenţială de capital social. Cu cât mai dense sunt aceste reţele într-o comunitate, cu atât mai probabil este ca cetăţenii ei să fie capabili să coopereze pentru folosul comun. Care este motivul exact pentru care aceste reţele ale angajamentului civic au un efect atât de benefic?

- Reţelele angajamentului civic cresc costurile potenţiale ale celui care trişează în orice tranzacţie individuală. Oportunismul pune sub semnul întrebării beneficiile pe care un posibil trişor le aşteaptă din alte tranzacţii în care este simultan angajat, precum şi beneficiile tranzacţiilor viitoare. În limbajul teoriei jocurilor, reţelele angajamentului civic sporesc iterarea şi interconectarea jocurilor[59].
- Reţelele angajamentului civic susţin normele robuste ale reciprocităţii. Compatrioţii care interacţionează în multe contexte sociale „sunt capabili să dezvolte norme puternice ale comportamentului acceptat şi să-şi transmită aşteptările comune unul altuia prin numeroase interacţiuni folositoare". Aceste norme sunt întărite de „reţeaua de relaţii care depind de câştigarea unei reputaţii că respectiva persoană îşi ţine promisiunile şi acceptă normele comunităţii sale în ce priveşte comportamentul"[60].
- Reţelele angajamentului civic facilitează comunicarea şi îmbunătăţesc fluxul informaţiilor legate de credibilitatea indivizilor. Ele fac ca reputaţia să fie transmisă şi perfecţionată[61]. După cum am văzut, încrederea şi cooperarea depind de informarea corectă asupra comportamentului trecut şi a intereselor prezente ale potenţialilor parteneri, în timp ce incertitudinea acutizează dilema acţiunii colective. Astfel, dacă celelalte lucruri sunt egale, cu cât mai bună va fi comunicarea (directă şi indirectă) dintre parteneri, cu atât mai mare va fi încrederea lor reciprocă şi cu atât mai uşor le va fi să coopereze[62].
- Reţelele angajamentului civic înglobează succesul cooperării anterioare, care poate servi ca model definit cultural pentru o colaborare ulterioară. „Filtrul cultural oferă continuitate, aşa încât soluţiile informale de a depăşi problemele din trecut se transpun în prezent şi fac din aceste constrângeri informale surse importante de continuitate în cadrul schimbărilor sociale pe termen lung"[63].

Aşa cum am spus în capitolul 5, tradiţiile civice din nordul Italiei oferă un adevărat repertoriu istoric al formelor de colaborare, care, din moment ce şi-au dovedit valoarea în trecut, le stau la dispoziţie cetăţenilor pentru a face faţă noilor probleme ale acţiunii colective. Societăţile de întrajutorare

au fost clădite pe ruinele vechilor bresle, iar cooperativele și partidele politice de masă au dus apoi mai departe experiența acestor societăți. Mișcarea ecologică din Italia de astăzi le-a continuat, la rândul ei, pe acestea din urmă. Dimpotrivă, acolo unde nu există nici un exemplu anterior de colaborare civică reușită, este mai dificil să depășești barierele neîncrederii și ale eschivării. În fața noilor probleme care necesită o soluție colectivă, oamenii de pretutindeni își caută soluțiile în primul rând în trecut. Cetățenii comunităților civice găsesc în istoria lor exemple de relații orizontale reușite, în timp ce cei din regiunile mai puțin civice găsesc, în cel mai bun caz, exemple de cereri verticale.

O rețea verticală, oricât de densă și oricât de importantă ar fi pentru cei implicați, nu poate susține încrederea socială și cooperarea. Fluxurile verticale de informații sunt adesea mai puțin credibile decât cele orizontale, în parte și din cauza faptului că subordonații tratează informația ca pe o barieră împotriva exploatării. Mai important este faptul că sancțiunile care însoțesc normele reciprocității, pentru a le apăra de pericolul oportunismului, cu greu ar putea fi impuse celor aflați pe un nivel ierarhic mai înalt și, dacă sunt totuși impuse, este mai puțin probabil ca ele să fie acceptate[64]. Doar un subordonat curajos sau nesăbuit, în lipsa legăturilor de solidaritate cu semenii săi, ar putea încerca să pedepsească un superior.

Relațiile de tip patron – client, de exemplu, implică un schimb interpersonal și obligații reciproce, dar schimbul este vertical, iar obligațiile asimetrice. Pitt-Rivers a numit clientelismul „o prietenie strâmbă"[65]. Mai mult, legăturile verticale ale clientelismului „par să submineze atât organizațiile orizontale de grup și solidaritatea dintre clienți, cât și pe cea dintre patroni – însă mai ales pe cea dintre clienți"[66]. Doi clienți ai aceluiași patron nu prezintă nici o garanție unul față de altul, pentru că le lipsesc legăturile directe. Ei nu au nimic care să-i apere de înșelăciunea celuilalt și nu au nici un motiv să se teamă de înstrăinarea reciprocă. Ei nu au nici o ocazie să dezvolte o normă a reciprocității generalizate și nu au nici un trecut comun de colaborare. În relațiile verticale de tip patron – client, caracterizate prin dependență și nu prin reciprocitate, este mult mai probabil ca oportunismul să apară, atât din partea patronului (exploatarea), cât și din partea clientului (eschivarea). Faptul că rețelele verticale sunt de mai puțin folos în rezolvarea dilemelor acțiunii colective ar putea fi unul dintre motivele pentru care capitalismul s-a dovedit mai eficient decât feudalismul în secolul al XVIII-lea, iar democrația s-a dovedit mai eficientă decât autocrația în secolul XX.

Relațiile de rudenie au avut un rol aparte în rezolvarea dilemelor acțiunii colective. Până la un punct, ele pot fi comparate cu legăturile orizontale ale

angajamentului civic, dar familia este aproape universală. Nu e o simplă întâmplare că afacerile de familie şi minorităţile etnice unite (evreii în Europa, chinezii de peste mare în Asia şi altele) au avut un rol important în fazele incipiente ale revoluţiei comerciale. Pe de altă parte, legăturile angajamentului civic pot să cuprindă, într-o mai mare măsură, segmente mai largi ale societăţii şi să susţină astfel colaborarea la nivelul comunităţii. Este o ironie faptul că, aşa cum observa Granovetter, legăturile interpersonale „puternice" (cum ar fi rudenia sau prietenia intimă) sunt mai puţin importante decât legăturile „slabe" (cum ar fi simplul contact social sau relaţiile dintre membrii unei asociaţii secundare) pentru susţinerea coeziunii unei comunităţi sau a acţiunilor colective. „Legăturile slabe pot mai degrabă să ţină împreună membrii unor mici grupuri *diferite* decât cele puternice, care tind să se concentreze doar în interiorul unui grup restrâns"[67]. Reţelele orizontale dense, dar izolate întreţin cooperarea *din cadrul* unui grup, însă reţelele angajamentului civic, care depăşesc delimitările sociale, stau la baza unei cooperări mai largi. Acesta este un alt motiv pentru care reţelele angajamentului civic constituie o parte atât de importantă a stocului de capital social al unei comunităţi.

Dacă reţelele orizontale ale angajamentului civic contribuie la rezolvarea dilemelor acţiunii colective, atunci cu cât o organizaţie este structurată mai orizontal, cu atât ea va stimula succesul instituţional în comunitatea mai extinsă. Numărul membrilor grupurilor ordonate pe orizontală (cluburi sportive, cooperative, societăţi de întrajutorare, asociaţii culturale şi sindicate constituite pe baze voluntare) ar trebui să fie corelat pozitiv cu buna guvernare. Întrucât realităţile organizaţionale ale partidelor politice variază de la partid la partid şi de la regiune la regiune (verticale în unele cazuri, orizontale în altele), ne aşteptăm ca apartenenţa la partide, ca atare, să nu fie corelată cu buna guvernare. Ratele apartenenţei la organizaţii structurate ierarhic (cum ar fi Mafia sau Biserica catolică) ar trebui să fie corelate negativ cu aceasta. Cel puţin în Italia, enoriaşii cei mai devotaţi sunt şi cei cu cel mai redus simţ civic[68]. Toate aceste ipoteze sunt în conformitate cu rezultatele studiului nostru, prezentate în capitolele 4 şi 5[69]. Eficienţa guvernării italiene se datorează formaţiilor de muzică şi a cluburilor sportive, nu preoţilor.

Această interpretare a efectelor benefice ale reţelelor civice este, în unele privinţe, contrară altor teorii ale dezvoltării politice şi economice. În *The Rise and Decline of Nations,* Mancur Olson, pe baza propriilor lui explicaţii inovatoare în domeniul logicii acţiunii colective, argumentează că micile grupuri de interese nu au nici un stimulent spre a lucra în folosul comun al întregii societăţi, dar sunt puternic stimulate a se angaja în acţiuni

costisitoare şi ineficiente de tip „vânătoare de rente" – lobby pentru excepţii fiscale, comploturi pentru restrângerea competiţiei ş.a.m.d.[70]. Mai rău, în orice societate, în absenţa unei infuzii de schimbări revoluţionare, hăţişul grupurilor cu interese particulare proliferează, sufocă inovaţiile şi frânează dezvoltarea economică. Grupuri mai multe şi mai puternice înseamnă dezvoltare mai slabă. Dacă societatea este puternică, economia este slabă.

Ca şi Olson, care deplânge efectele economice ale asociaţionismului, alţi cercetători ai dezvoltării politice au arătat că o societate puternică, bine organizată şi exuberantă slăbeşte eficienţa guvernării. Joel Migdal, de exemplu, spunea:

> structura socială, mai ales atunci când există numeroase organizaţii sociale care exercită un control social efectiv, poate avea un efect hotărâtor [negativ] asupra probabilităţii ca statul să-şi sporească resursele... Principalele dispute din multe societăţi, mai ales în cele din statele relativ noi... se leagă de întrebarea dacă statul va fi capabil să înlăture acele organizaţii care creează reguli, împotriva dorinţelor şi scopurilor liderilor de stat[71].

Pe scurt, grupuri mai multe şi mai puternice înseamnă guvern mai slab. Dacă societatea este puternică, statul este slab.

Dovezile şi teoretizările studiului nostru contrazic ambele aceste teze. Din punct de vedere istoric, am argumentat în capitolul 5, normele şi reţelele angajamentului civic impulsionează creşterea economică, nu o inhibă. Acelaşi lucru se întâmplă şi astăzi. Timp de două decenii după formarea guvernelor regionale, regiunile civice au evoluat mai repede decât regiunile mai ierarhizate şi cu mai puţine asociaţii, *ţinând sub control variabila nivel de dezvoltare în 1970*. Dintre două regiuni la fel de avansate economic în 1970, cea care a avut o reţea mai densă a angajamentului civic a crescut vizibil mai repede în anii care au urmat[72]. De asemenea, aşa cum am văzut în capitolul 4, asociaţiile civice sunt strâns legate de existenţa unor instituţii publice eficiente. Teoria schiţată în acest capitol ne ajută să ne explicăm de ce capitalul social, exprimat prin reţelele orizontale ale angajamentului civic, contribuie la performanţa politică şi economică, mai degrabă decât invers: dacă o societate este puternică, economia este puternică; dacă o societate este puternică, şi statul este puternic.

Istorie şi performanţă instituţională: două echilibre sociale

Rezumând argumentarea noastră de până acum, putem spune că în orice societate dilemele acţiunii colective împiedică încercările de a coopera pentru folosul reciproc, fie el politic sau economic. Impunerea de către un terţ nu este o soluţie adecvată la această problemă. Cooperarea voluntară (precum în cazul asociaţiilor de credit prin rotaţie) depinde de capitalul social. Normele reciprocităţii generalizate şi reţelele angajamentului civic încurajează încrederea socială şi cooperarea, pentru că ele reduc stimulentele de a trişa, reduc nesiguranţa şi oferă modele pentru o cooperare viitoare. Încrederea ca atare este o proprietate ce vine din sistemul social, la fel cum este şi o caracteristică personală. Indivizii sunt capabili să ofere încredere (fără a fi doar nişte bieţi naivi) datorită normelor şi reţelelor sociale în cadrul cărora au loc acţiunile lor[73].

Stocurile de capital social, cum ar fi încrederea, normele şi reţelele, tind să fie auto-regenerante şi cumulative. Acele cercuri „fericite", despre care vorbeam mai devreme, conduc la echilibre sociale, cu niveluri înalte de cooperare, încredere, reciprocitate, angajament civic şi bunăstare colectivă. Aceste trăsături definesc comunitatea civică. Absenţa acestor trăsături din comunităţile *ne*civice este şi ea auto-regenerantă. Înşelăciunea, neîncrederea, eschivarea, exploatarea, izolarea, dezordinea şi stagnarea se intensifică una pe cealaltă, într-o atmosferă sufocantă a cercurilor vicioase. Putem astfel distinge între două tipuri de echilibru general, spre care tind toate societăţile care se confruntă cu problemele acţiunii colective (de fapt, *toate* societăţile), echilibre care, o dată atinse, tind să devină auto-regenerante.

Strategia de a nu coopera niciodată este un echilibru stabil, din motive bine explicate în abordările standard ale dilemei prizonierului.[74] O dată prins într-o asemenea situaţie, oricâtă exploatare şi înapoiere ar presupune ea, pentru individ este iraţională căutarea unei alternative mai cooperante, exceptând poate una în cadrul familiei, în sensul restrâns al termenului. „Familismul amoral" pe care l-a observat Banfield în Mezzogiorno nu este, de fapt, iraţional, ba chiar este singura strategie raţională de supravieţuire în contextul social respectiv[75]. Actorii aflaţi în acest tip de echilibru social pot fi cât se poate de conştienţi de faptul că ei sunt într-o situaţie mai rea decât dacă ar exista un echilibru cooperant, dar atingerea acestui echilibru mai fericit este peste puterile oricărui individ singular.

În această situație, ne-am putea aștepta ca predominantă să fie soluția hobbesiană, ierarhică: coerciție, exploatare, dependență. Această stare de oprimare este clar inferioară unui deznodământ bazat pe cooperare, pentru că ea condamnă societatea la o veșnică înapoiere. Totuși, ea este preferabilă unei „stări de natură" pur anarhice, așa cum a fost clar și pentru italienii din Sud, din Evul mediu și până în timpurile moderne. Soluția lui Hobbes are cel puțin avantajul că stă la îndemâna indivizilor care nu pot avea încredere în vecinii lor. Securitatea minimală, oricât de apăsătoare și de ineficientă, nu e niciodată demnă de dispreț pentru cei lipsiți de putere.

Dificultatea rezolvării dilemelor acțiunii colective în acest echilibru hobbesian face ca o astfel de societate să reprezinte o stare mai rea decât ar putea fi în varianta cooperării. Acest neajuns este probabil mai pronunțat într-un context complex, industrial sau postindustrial, decât într-o societate agricolă simplă. Așa cum observa Douglass North, un profund teoretician al istoriei economice, „beneficiile oportunismului, înșelăciunii și eschivării cresc în societățile complexe"[76]. De aceea crește și importanța capitalului social (care presupune descurajarea acestora) pe măsură ce economia se dezvoltă. Aceasta ne poate ajuta să ne explicăm de ce distanța dintre Nordul civic și Sudul necivic s-a mărit de-a lungul ultimului secol.

Guvernarea autoritară, relațiile de tip patron – client, „executorii" extralegali și altele de acest fel reprezintă o a doua soluție valabilă, dar o soluție „în caz de urgență": indivizii pot găsi astfel o ieșire din războiul tuturor contra tuturor, fără a urmări visul imposibil al cooperării. Forța și familia constituie substitute primitive ale comunității civice. Acest tip de echilibru a marcat destinul tragic al sudului Italiei, timp de un mileniu.

Totuși, dacă există un stoc adecvat de capital social, se poate atinge un echilibru mai fericit. Presupunând că dilemele prizonierului sunt iterate și interconectate (așa cum se întâmplă în comunitatea civică), „brava reciprocitate" poate fi de asemenea o strategie de echilibru stabil, așa cum a arătat recent Robert Sugden, specialist în teoria jocurilor: „cooperează, la rândul tău, cu oamenii care cooperează cu tine (sau care cooperează cu cei ca tine) și nu fii primul care trișează". Sugden arată că, în ceea ce el numește „jocuri de întrajutorare" (o formalizare a negocierilor implicite care stau la baza societăților de întrajutorare, a cooperativelor, a asociațiilor de credit prin rotație, a jocului celor doi fermieri imaginat de Hume ș.a.m.d.), cooperarea poate fi menținută continuu. Cu siguranță, chiar și într-un joc de întrajutorare repetat la infinit, „trișează întotdeauna" este *de asemenea* un echilibru stabil, dar dacă o societate se poate cumva orienta către soluția cooperării, cooperarea va deveni auto-regenerantă[77]. Într-o societate caracterizată printr-o rețea densă de relații ale angajamentului civic, în care

majoritatea oamenilor subscriu normelor civice, este mai uşor să identifici şi să pedepseşti „merele găunoase", aşa încât a trişa devine o opţiune mai riscantă şi mai puţin atrăgătoare.

Analiza lui Sugden duce la concluzia că atât „trişează întotdeauna", cât şi „întoarce ajutorul" sunt convenţii contingente – adică reguli care se dezvoltă în anumite comunităţi şi, o dată ce au evoluat, devin stabile – dar care ar fi putut evolua în altă direcţie. Altfel spus, atât reciprocitatea/încrederea, cât şi dependenţa/exploatarea pot menţine coeziunea unei societăţi, deşi la niveluri diferite de eficienţă şi performanţă instituţională. O dată ce se află în una dintre aceste două situaţii, actorul raţional este încurajat să acţioneze în conformitate cu regulile instituite. Doar istoria poate determina care dintre aceste două rezultate stabile caracterizează o societate sau alta.

Punctele de cotitură ale istoriei pot avea consecinţe extrem de îndepărtate. Aşa cum au subliniat „noii instituţionalişti", instituţiile – şi, vom adăuga noi, elementele sociale care condiţionează funcţionarea lor – evoluează de-a lungul istoriei, dar nu ating niciodată un echilibru credibil, unic şi eficient[78]. Istoria nu este întotdeauna eficientă, în sensul eliminării practicilor sociale care împiedică progresul şi încurajează iraţionalitatea colectivă. Şi această inerţie nu poate fi atribuită nici iraţionalităţii individului. Din contra, indivizii care reacţionează raţional la contextul social în care istoria i-a aruncat sunt cei ce dau apă la moară patologiilor sociale.

În ultimii ani, unii teoreticieni ai istoriei economiei au numit această trăsătură a sistemelor sociale „dependenţă de traseu" : unde ajungi depinde de locul din care provii şi sunt unele destinaţii pe care pur şi simplu nu le poţi atinge, de acolo de unde te afli[79]. Acest tip de dependenţă poate avea ca rezultat diferenţe de lungă durată în ce priveşte performanţa diferitelor societăţi, chiar şi atunci când instituţiile formale, resursele, preţurile relative şi preferinţele individuale sunt similare. Această idee are profunde implicaţii asupra dezvoltării economice (şi politice) : „dacă procesul prin care am ajuns la instituţiile de astăzi este relevant şi constrânge alegerile viitoare, atunci nu numai că istoria contează, dar persistenţa performanţelor scăzute şi modurile de dezvoltare divergente pe termen lung provin dintr-o sursă comună"[80].

Douglass North a exemplificat acest punct de vedere urmărind experienţele post-coloniale din America de Nord şi din America de Sud, în funcţie de moştenirea colonială[81]. După câştigarea independenţei, atât Statele Unite, cât şi ţările latino-americane au beneficiat de forme constituţionale, resurse abundente şi oportunităţi internaţionale asemănătoare; însă nord-americanii au profitat de moştenirea engleză parlamentară şi

descentralizată, în timp ce latino-americanii au purtat povara autoritarismului centralizat, a nepotismului și a clientelismului din Spania sfârșitului de Ev mediu. În limbajul nostru, nord-americanii au moștenit tradiții civice, în timp ce latino-americanii au moștenit tradițiile dependenței verticale și ale exploatării. Ideea este nu că preferințele sau predilecțiile nord-americanilor și sud-americanilor ar fi diferite, ci că istoria lor le-a oferit contexte sociale în care oportunitățile și motivațiile sunt diferite. Asemănarea cu paralela noastră între nordul și sudul Italiei este izbitoare[82].

Dând termenului de „instituție" un sens mai larg, de „regulă a jocului într-o societate", North arată că modelele instituționale se auto-perpetuează, chiar și atunci când sunt ineficiente din punct de vedere social[83]. În primul rând, este aproape întotdeauna mai ușor pentru un agent individual să se adapteze la regulile existente ale jocului, decât să încerce să le schimbe. Într-adevăr, aceste reguli tind să favorizeze acele grupuri și organizații interesate de această ineficiență. În al doilea rând, o dată ce dezvoltarea a luat un anumit curs, învățarea organizațională, obiceiurile culturale și modelele mentale ale lumii sociale consolidează această traiectorie. Fie cooperarea, fie eschivarea și exploatarea devin înrădăcinate. Normele și cultura informală se schimbă mult mai greu decât regulile formale și tind să le remodeleze pe acestea din urmă, așa încât impunerea din exterior a unui set comun de reguli formale poate duce la rezultate foarte diferite. Toate aceste ipoteze sunt în conformitate cu acele continuități profunde pe care le-am studiat în capitolul 5.

Fiecare capitol al acestei cărți a început cu o întrebare și s-a terminat tot cu o întrebare. Capitolul 2 a început cu „În cel fel au influențat noile instituții regionale practica politicii?" și s-a terminat cu „Cât de bine au reușit să guverneze fiecare dintre aceste instituții?". Capitolul 3 a răspuns la această întrebare, conducându-ne apoi către o altă întrebare, firească de altfel: „De ce unele au avut mult mai mult succes decât altele?". Capitolul 4 trece de la diferențele de performanță la diferențele de angajament civic, care ridică următoarea întrebare: „De unde provin aceste diferențe de civism?". Capitolul 5 ne conduce de la aceste diferențe la tradițiile specifice care s-au perpetuat timp de aproape o mie de ani, făcându-ne să ne întrebăm „Cum a fost posibil ca aceste diferențe să fie atât de stabile?". În capitolul 6 am prezentat cercurile vicioase sau virtuoase care au dus la echilibre sociale contrastante, dependente de traseu.

Aceste explicații, deși convingătoare, ridică imperios o altă întrebare: „De ce Nordul și Sudul au pornit pe drumuri atât de diferite în secolul al XI-lea?". Apariția regimul ierarhic normand din Sud s-ar putea explica ușor prin cucerirea acestui spațiu de mercenarii străini, o forță de o

eficacitate ieşită din comun. Mai problematice şi poate mai interesante sunt originile republicilor comunale din nord. Cum au ajuns locuitorii din nordul şi centrul Italiei să caute soluţii de colaborare la dilemele hobbesiene? Răspunsul la această întrebare va trebui să aştepte clarificări ulterioare – nu în ultimul rând, din cauza părerii istoricilor că el s-ar pierde în negura anilor obscuri ai începutului de Ev mediu[84]. Interpretarea noastră subliniază, cel puţin, cât de important este să încercăm a răzbate prin această negură.

Cercetătorii din domeniul ştiinţelor sociale au polemizat multă vreme cu privire la care din cele două este cauza şi care efectul: cultura sau structura. Din perspectiva pe care am propus-o aici, această polemică se leagă de complicatele legături cauzale dintre normele culturale, atitudinile, structurile sociale şi modelele de comportament care alcătuiesc comunitatea civică. Totuşi, pe lângă ambiguitatea unor termeni precum „cultură" sau „structură", această dezbatere este destul de deplasată. Mulţi comentatori echidistanţi au admis faptul că atitudinile şi practicile alcătuiesc un echilibru consolidat din ambele părţi[85]. Încrederea socială, normele reciprocităţii, reţelele angajamentului civic şi cooperarea reuşită se stimulează reciproc. Instituţiile eficiente bazate pe cooperare necesită abilităţi interpersonale şi încredere, dar acele atitudini şi acea încredere sunt, la rândul lor, întărite de către colaborarea organizată. Normele şi reţelele angajamentului civic contribuie la prosperitatea economică şi sunt, iarăşi, întărite de către aceasta din urmă.

Întrebările cauzale liniare nu trebuie să perturbe analiza echilibrului. Din această perspectivă, disputele de genul cultura sau structura, oul sau găina sunt, până la urmă, fără folos. Mai important este să înţelegem modul în care istoria deschide unele drumuri şi le închide pe altele. Douglass North rezumă aceste provocări astfel:

> Dependenţa de traseu ne spune că istoria contează. Nu putem înţelege opţiunile prezente (şi nu le putem defini prin prisma tiparelor performanţei economice) fără a trasa evoluţia progresivă a instituţiilor. Abia acum începem să ne asumăm importanta sarcină de a explora implicaţiile dependenţei de traseu... Constrângerile informale contează. Pentru a clarifica mai bine aceste probleme, ar trebui să ştim mult mai mult despre normele comportamentale determinate cultural şi despre felul în care ele interacţionează cu regulile formale. Suntem abia la începutul unei cercetări serioase asupra instituţiilor[86].

Învățămintele experimentului regional italian

Secolul XX se termină cum a început, adică cu dorința de a extinde beneficiile auto-guvernării democratice asupra unui număr cât mai mare de oameni[87]. De ce anume depinde ca aceste speranțe să fie realizate? Am explorat aici atât puterea reformei instituționale ca strategie a schimbării politice, cât și constrângerile pe care contextul social le exercită asupra performanței instituționale. După douăzeci de ani de la instituirea guvernelor regionale italiene, ce am învățat din acest experiment vizând construirea unor noi instituții ale democrației?

Timp de cel puțin zece secole, Nordul și Sudul au tratat în mod diferit dilemele acțiunii colective, care tulbură orice societate. În Nord, normele reciprocității și rețelele angajamentului civic s-au materializat în societăți „turn", bresle, societăți de întrajutorare, cooperative, sindicate și chiar în cluburi de fotbal și societăți literare. Aceste legături civice orizontale au îmbunătățit nivelul economic și performanța instituțională, care au fost în general mult mai ridicate decât în Sud, unde relațiile sociale și politice s-au structurat pe verticală. Deși ne-am obișnuit să considerăm statul și piața ca fiind mecanisme alternative de rezolvare a problemelor sociale, relatările noastre arată că *atât* statul, *cât* și piața funcționează mai eficient în zonele civice.

Acest echilibru civic a dovedit o remarcabilă stabilitate, așa cum am văzut în capitolul 5, deși efectele sale au fost întrerupte din timp în timp de către forțe externe, cum ar fi foametea, războiul și schimbările în comerțul mondial. La rândul său, echilibrul hobbesian din Sud a fost chiar mai stabil, deși cu rezultate mai puțin fericite. Neîncrederea reciprocă și înșelătoria, dependența verticală și exploatarea, izolarea și dezordinea, criminalitatea și înapoierea s-au susținut una pe alta într-un cerc vicios fără sfârșit, schițat în ultimele două capitole. Oamenii din Bologna și Bari, din Florența și Palermo au urmat, timp de un mileniu și mai bine, logici diferite ale vieții în comun.

Astfel, în 1970, când a fost introdusă reforma regională, noile instituții au fost implantate în contexte sociale foarte diferite. Așa cum am văzut în capitolul 4, regiunile civice erau caracterizate printr-o densă rețea de asociații locale, printr-o angajare activă în treburile comunității, prin modele egalitare de politică și prin încredere și respect pentru lege. În regiunile mai puțin civice, participarea socială și politică era organizată vertical, și nu orizontal. Suspiciunea reciprocă și corupția erau considerate

ceva obişnuit. Implicarea în asociaţii civice era slabă. Fărădelegea nu stârnea mirarea nimănui. Oamenii din aceste comunităţi se simţeau neputincioşi şi exploataţi. Şi aşa era.

Aceste contexte sociale foarte diferite au influenţat modul de funcţionare al noilor instituţii. Aşa cum am văzut în capitolul 3, măsurarea eficienţei şi aprecierile subiective ale satisfacţiei cetăţenilor contribuie în egală măsură la cotarea unor guverne regionale ca având mult mai mult succes decât altele. Practic fără excepţie, cu cât contextul a fost mai civic, cu atât mai bună a fost guvernarea. În ultimii ani ai secolului XX, ca şi în primii ani ai secolului al XII-lea, instituţiile colective au funcţionat mai bine în comunităţile civice. În 1980, Nordul atinsese şi un avantaj substanţial în ce priveşte capitalul fizic şi uman, dar aceste avantaje au fost amplificate şi sunt în parte explicate prin îndelungata superioritate în domeniul capitalului social.

Putem trage aici o primă concluzie a cercetării noastre: *contextul social şi istoria condiţionează puternic eficacitatea instituţiilor*. Acolo unde solul a fost fertil, regiunea respectivă şi-a extras puterea din tradiţiile regionale, iar acolo unde solul a fost sărac, noile instituţii s-au ofilit. În limbajul umanismului civic, eficienţa şi receptivitatea unei instituţii depind de practicile şi virtuţile republicane. Tocqueville avea dreptate: un guvern democratic este întărit, nu slăbit de confruntarea cu o societate civilă puternică.

De partea cealaltă, cetăţenii unei comunităţi civice se aşteaptă la o guvernare mai bună şi o obţin (în parte şi datorită propriilor lor eforturi). Ei cer servicii publice mai eficiente şi sunt pregătiţi să acţioneze în comun pentru a-şi atinge scopurile. Cetăţenii din regiunile mai puţin civice îşi asumă de obicei rolul de solicitanţi înstrăinaţi şi cinici.

Dintr-o altă perspectivă, performanţa unui guvern reprezentativ este facilitată de o infrastructură socială de comunităţi civice şi de valorile democratice atât ale oficialilor, cât şi ale cetăţenilor. Lucrul cel mai important pentru o comunitate civică este abilitatea socială de a colabora pentru satisfacerea intereselor comune. Reciprocitatea generalizată (care nu înseamnă „fac asta pentru tine, pentru că tu eşti mai puternic" şi nici măcar „fac cutare lucru pentru tine, dacă şi tu faci ceva pentru mine imediat", ci „fac asta pentru tine acum, pentru că ştiu că şi tu vei face cândva ceva pentru mine") generează un mare capital social şi încurajează colaborarea.

Armonia unei societăţi corale, de exemplu, poate ilustra felul în care colaborarea voluntară poate crea valori pe care nici un individ, oricât de bogat sau de abil, nu le poate crea de unul singur. Într-o comunitate civică, asociaţiile proliferează, numărul membrilor creşte şi participarea se regăseşte

în numeroase arene ale vieţii comunităţii. Contractul social care susţine o asemenea colaborare nu este legal, ci moral. Sancţiunea pentru încălcarea lui nu este penală, ci constă în excluderea din reţeaua solidarităţii şi a cooperării. Normele şi aşteptările joacă aici un rol important. Aşa cum spuneau Thompson, Ellis şi Wildavsky, „modurile de viaţă sunt validate prin clasificarea anumitor comportamente ca fiind demne de laudă şi a altora ca fiind indezirabile sau chiar de neconceput"[88]. Structura culturală de rezistenţă a comunităţii civice este alcătuită dintr-o anumită concepţie despre rolul şi îndatoririle de cetăţean, precum şi dintr-un angajament faţă de egalitatea politică.

Acolo unde normele şi reţelele angajamentului civic lipsesc, perspectiva acţiunii colective pare sumbră. Soarta Sudului este o lecţie pentru Lumea a treia de astăzi şi pentru fostele ţări comuniste din Eurasia de mâine, care se îndreaptă nesigur spre auto-guvernare. Echilibrul social al lui „trişează întotdeauna" poate reprezenta viitorul unei părţi importante a lumii, unde capitalul social este limitat sau chiar inexistent. Pentru stabilitatea politică, pentru eficienţa guvernării şi chiar pentru progresul economic, capitalul social este chiar mai important decât cel fizic sau uman. Multe dintre fostele societăţi comuniste aveau tradiţii civice sărace înaintea instaurării comunismului, iar conducerea totalitară a secătuit chiar şi acest mic capital social. Fără norme ale reciprocităţii şi fără reţele ale angajamentului civic, rezultatul hobbesian din Mezzogiorno – familism amoral, clientelism, dispreţ pentru lege, guvernare ineficientă şi stagnare economică – pare mult mai probabil decât o democratizare încununată de succes şi un avânt economic. Palermo ar putea reprezenta modelul viitor al Moscovei.

Comunitatea civică are rădăcini istorice adânci. Este un adevăr care i-ar putea descuraja pe mulţi dintre cei care văd în reforma instituţională o strategie pentru schimbarea politică. Preşedintele din Basilicata nu-şi poate muta guvernul în Emilia, iar primul ministru al Azerbaidjanului nu-şi poate muta ţara în regiunea baltică. „O teorie a schimbării care dă prioritate ethos-ului poate avea consecinţe nefericite... Ea poate duce la minimizarea eforturilor de schimbare, din cauză că oamenii vor crede că sunt captivi fără speranţă într-un ethos enume"[89]. Câţiva regionalişti italieni ne-au spus, în particular, că publicitatea care se va face rezultatelor noastre ar putea submina fără să vrea mişcarea de reformă regională. Când a auzit concluziile noastre, un preşedinte reformist capabil al unei regiuni necivice a exclamat: „Dar asta ne-ar împinge la disperare! Voi veniţi şi îmi spuneţi că, orice aş face, nu pot îmbunătăţi şansele noastre de succes. Că soarta reformei a fost scrisă cu secole în urmă..."[90].

Rezultatele globale ale reformei regionale sunt, totuşi, departe de a îndemna la resemnare. Dimpotrivă, o a doua lecţie a experimentului

regional este (capitolul 2 a demonstrat-o) aceea că *schimbarea instituţiilor formale poate atrage după sine schimbarea practicilor politice*. Reforma a avut consecinţe palpabile şi în mare măsură benefice pentru viaţa politică din regiuni. Aşa cum ar prognoza instituţionaliştii, schimbările instituţionale atrag după ele (treptat) schimbări ale identităţilor, valorilor, puterii şi strategiilor. Aceste tendinţe au fost la fel de vizibile în Sud ca şi în Nord. În ambele zone, noile instituţii au încurajat o cultură politică a elitelor mai moderată, mai pragmatică şi mai tolerantă. Atât în Nord, cât şi în Sud, reforma a modificat vechile tipare ale puterii şi a avut ca rezultat o autonomie subnaţională mai autentică decât a existat vreodată în Italia unificată. Reforma însăşi a exercitat presiuni, în interiorul şi în afara guvernelor, în favoarea continuării descentralizării. Şi în Nord, şi în Sud, guvernele regionale erau privite, în general, de către liderii comunitari şi de către alegătorii de rând ca o îmbunătăţire faţă de vechile instituţii – cu siguranţă erau mai accesibile şi probabil erau şi mai eficiente. Reforma regională a făcut posibilă învăţarea socială, „învăţarea din experienţă"[91]. Schimbarea formală a produs o schimbare informală şi a devenit auto-regenerantă.

Noile instituţii n-au satisfăcut chiar cele mai înalte aşteptări ale susţinătorilor optimişti. Facţionalismul şi blocajele, ineficienţa şi incompetenţa afectează încă multe regiuni. Aceasta se întâmpla mai ales în Sud, care era într-o situaţie mult mai dezavantajată decât Nordul, pentru a profita de noile puteri. Atât Nordul, cât şi Sudul au făcut progrese în ultimii douăzeci de ani, numai că, spre deosebire de cele nordice, regiunile sudice nu o duc mai bine acum decât în 1970. Totuşi, dacă am compara Sudul de astăzi cu ce ar fi fost el dacă nu ar fi avut loc reforma regională, situaţia este mult mai bună. Acesta este şi punctul de vedere al celor mai mulţi sudici.

Este reforma un început al inversării acelor cercuri vicioase care au ţinut Mezzogiorno într-o stare de înapoiere timp de peste un mileniu? Nu putem şti, pentru că cea de-a treia lecţie pe care am învăţat-o este că *istoria instituţională se mişcă foarte încet*. În ce priveşte crearea instituţiilor (nu doar simpla redactare a legilor necesare), timpul se măsoară în decenii. Acest lucru a fost valabil şi pentru landurile germane, este valabil şi pentru regiunile italiene, şi pentru republicile comunale dinaintea lor, şi va fi valabil şi pentru statele ex-comuniste din Eurasia, chiar şi în cele mai optimiste scenarii.

Probabil că istoria se mişcă şi mai încet când e vorba de crearea normelor reciprocităţii şi a reţelelor angajamentului civic, deşi ne lipsesc reperele exacte spre a putea fi siguri. Pentru comoditate, putem fixa data apariţiei republicilor comunale şi a regatului normand, adică a împărţirii

Italiei din punct de vedere civic, în jurul anului 1100. Dar e foarte puțin probabil ca un sondaj al nobililor, țăranilor și orășenilor, dacă ar fi fost realizat în 1120, să fi putut detecta primele semne ale diferențierii Nord-Sud.

Două decenii sunt suficiente pentru a observa impactul reformei instituționale asupra comportamentului politic, dar nu și pentru a-i determina efectele asupra tiparelor mai profunde ale structurii sociale și culturale.

Cei preocupați de democrație și de dezvoltarea Sudului ar trebui să edifice o comunitate mai civică, dar nu trebuie să se aștepte la rezultate imediate. Suntem de acord cu recomandările istoricului economiei Vera Zamagni, care îndemna ca transformările structurilor locale să înceapă la acest nivel, nu să se bazeze doar pe inițiativele de la nivel național:

> Este o iluzie periculoasă să-ți închipui că Mezzogiorno va fi schimbat din afară, *în pofida* structurii sale politico-economico-sociale... Fără îndoială că timpul necesar unei asemenea revoluții politice și culturale este lung. Dar se pare că nici căile urmate până acum, cu rezultatele pe care le-au produs, n-au fost mai scurte[92].

Crearea capitalului social nu va fi simplă, dar aceasta este singura cale spre a face ca democrația să funcționeze.

Apendicele A

Metodele de cercetare

Ca o completare a indicatorilor statistici ai performanţei instituţionale prezentaţi în capitolul 3, acest proiect s-a folosit de diverse instrumente metodologice din ştiinţele sociale moderne.

Anchetele în rândul consilierilor regionali

În 1970, 1976, 1981-1982 şi 1989, au fost efectuate interviuri ample cu consilierii regionali, într-o serie de regiuni alese pentru a reprezenta diferite modele socio-economice şi politice, în contextul regiunilor italiene. Bazele studiului nostru au fost puse în 1970, când am intervievat 112 consilieri nou aleşi, în eşantioane de unul din doi consilieri din Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Puglia şi Basilicata. Întrebările noastre au fost: „Care este cea mai importantă problemă cu care se confruntă regiunea dumneavoastră?"; „Care sunt scopurile reformei regionale şi cum funcţionează de fapt consiliul regional şi guvernul regional?", „Cine are influenţă şi asupra cui?", „Ce puteţi spune despre relaţiile cu autorităţile centrale?", „În ce constă munca unui consilier regional?", „Cum operează aici partidele?".

Din moment ce atunci regiunile încă existau mai mult pe hârtie, întrebările noastre vizau în primul rând ceea ce consilierii aşteptau să se întâmple în lunile şi anii de după transferul puterii dinspre guvernul central. Pe lângă acest interviu de nouăzeci de minute, deschis, am mai aplicat câteva chestionare scrise, vizând atitudinile faţă de problemele naţionale şi regionale, trăsăturile principale ale culturii politice a elitelor, precum şi informaţii despre formaţia personală şi politică a consilierilor.

Şase ani mai târziu, în iunie-iulie 1976, am intervievat o a doua serie de consilieri (am adăugat atunci şi Veneto la regiunile selectate, ca exemplu de regiune având o subcultură predominant catolică). Acest al doilea val a constat în 194 de interviuri, cu două grupuri diferite de consilieri regionali. Primul grup era alcătuit din acei consilieri care fuseseră deja intervievaţi în 1970, indiferent dacă fuseseră realeşi sau nu în 1975. Dintre cei 112 intervievaţi în 1970, am putut intervieva 95, adică 85% (69 dintre cei intervievaţi în primul val au fost realeşi în 1976, iar 26, nu). La această anchetă tip panel se adaugă şi interviurile realizate cu 99 noi respondenţi, selectaţi în aşa fel încât eşantionul nostru total reprezintă cu destulă acurateţe consiliile în exerciţiu din cele şase regiuni[1].

În 1981-1982 am realizat un al treilea val de interviuri cu 234 consilieri regionali, dintre care 135 fuseseră intervievaţi în 1976 (75 dintre ei erau încă în funcţie), iar 99 erau nou aleşi. În fine, în 1989 a avut loc un al patrulea val de 178 de interviuri, cu consilieri din fiecare dintre cele şase regiuni, de data aceasta renunţând la reintervievarea respondenţilor anteriori şi concentrându-ne doar asupra celor aleşi[2].

Anchetele în rândul liderilor comunitari

În 1976, am intervievat un eşantion de 115 lideri comunitari din cele şase regiuni alese, eşantion care cuprindea: jurnalişti de la ziarele independente, cu diferite orientări politice; un primar al unui oraş mare (exceptând capitala regiunii) şi un primar al unui oraş mic, fiecare cu orientări politice diferite; liderii grupurilor de interese reprezentând sindicatele, fermierii, industriaşii sau bancherii; preşedinţii provinciilor; funcţionari publici regionali; lideri politici. Lor li s-a cerut să aprecieze politica şi guvernarea regională şi să descrie detaliat propria lor implicare în problemele regiunii.

În 1981-1982 am intervievat un al doilea eşantion de 118 lideri comunitari, după o procedură de eşantionare asemănătoare cu cea din 1976, doar că în loc de lideri politici am optat pentru mai mulţi reprezentanţi ai grupurilor de interese. În 1989 am intervievat un val similar de 198 de lideri comunitari[3]. În total, în cele trei valuri am intervievat peste 400 de lideri comunitari. Transcrierile interviurilor şi chestionarelor au fost analizate în aceeaşi manieră ca şi cele ale consilierilor.

Anchetă prin poştă, la nivel naţional, în rândul liderilor comunitari

În primăvara anului 1983, ne-am extins investigaţia asupra punctelor de vedere ale liderilor comunitari din afara celor şase regiuni selectate, trimiţând prin poştă câte un chestionar la aproximativ 25 de persoane care reprezentau grupuri de interese şi administraţii locale din fiecare dintre cele 20 de regiuni ale Italiei, eşantionul depăşind 500 de respondenţi. Ca şi în cazul interviurilor luate liderilor comunitari din cele şase regiuni selectate, eşantionul includea: lideri locali şi provinciali; lideri ai fermierilor; lideri sindicali; jurnalişti, bancheri; reprezentanţi de frunte ai camerelor de comerţ, ai industriei mari sau mici, ai meşteşugurilor şi ai cooperativelor. Intervievaţii au returnat 308 chestionare (mai mult de 60%), o rată neobişnuit de mare pentru o anchetă prin poştă; analizele detaliate au confirmat că aceste răspunsuri oferă o foarte bună reprezentare a opiniilor informate asupra problemelor regionale. Interviurile faţă în faţă realizate anterior cu liderii comunitari au arătat că ei reprezentau un grup bine informat, aşa că ancheta prin poştă ne-a oferit evaluări detaliate ale funcţionării guvernelor regionale, servind şi drept o replicare a altor întrebări din anchetele anterioare asupra opiniei elitei şi a maselor. Dezavantajul numărului limitat de respondenţi din fiecare regiune a fost surmontat prin amplitudinea naţională a acestui eşantion.

Sondajele de masă

Sondajele naţionale de masă au fost realizate pentru noi de organizaţia de sondare a opiniei publice DOXA, în 1977, 1981, 1982 şi 1988; în plus, DOXA ne-a pus la dispoziţie şi alte sondaje asemănătoare, realizate de ei în alte scopuri, în 1979 şi 1987. În fiecare dintre aceste sondaje, DOXA a intervievat un eşantion naţional de aproximativ 2000 de cetăţeni, cu privire la părerea lor despre regiuni şi despre reforma regională. Întrebările au fost similare celor pe care le-am adresat elitelor, pentru că am vrut să comparăm atitudinile elitelor cu cele ale maselor, în privinţa reformei regionale. Ne-a interesat în primul rând estimarea cunoştinţelor şi a satisfacţiei sau insatisfacţiei publicului larg cu privire la regiuni. Multe dintre aceste sondaje includ şi întrebări legate de probleme politice şi sociale mai largi, care ne-au permis să apreciem climatul politic şi cultura politică a diferitelor regiuni şi să înregistrăm schimbările intervenite în atitudinile alegătorilor de-a lungul a peste zece ani.

În afară de aceste sondaje special comandate, am putut trage multe concluzii din cele 29 de sondaje Eurobarometer, realizate de Comisia Europeană între 1975 şi 1989[4]. Practic, fiecare sondaj semestrial Eurobarometer a inclus întrebări standard cu privire la viziunea şi la implicarea politică, precum şi la caracteristicile sociale de bază. În plus, s-au pus cu o oarecare regularitate şi întrebări cu privire la audienţa media, religiozitate, alienare şi apartenenţa la asociaţii secundare. Fiecare sondaj Eurobarometer a vizat un eşantion reprezentativ de peste o mie de subiecţi. Astfel, pentru întrebările standard, eşantionul nostru cumulat totaliza peste 30.000, iar pentru întrebările mai degrabă ocazionale, cum ar fi cele legate de apartenenţa la asociaţii, eşantionul total s-a situat între 4.000 şi 10.000[5]. Având în vedere că analiza noastră agregă răspunsuri culese în perioade diferite, am obţinut astfel confirmarea că descoperirile noastre nu sunt influenţate de diferenţele temporale.

În fine, am putut beneficia şi de două importante sondaje naţionale ale electoratului italian, conduse de profesorul Samuel H. Barnes în 1968 şi tot de profesorul Barnes, împreună cu profesorul Giacomo Sani, în 1972. Acesta sondaje ample au fost deosebit de utile pentru stabilirea reperelor în privinţa atitudinilor politice şi a comportamentului civic, în momentul lansării experimentului regional[6].

Studiile de caz instituţionale/politice

Între 1976 şi 1989 am realizat o serie de studii de caz asupra politicii interne a guvernelor regionale şi asupra evoluţiilor politice din fiecare dintre cele şase regiuni selectate. Am efectuat vizite regulate în cele şase regiuni, pentru a ne întâlni cu lideri politici, reprezentanţi ai partidelor, funcţionari publici de rang înalt, lideri ai grupurilor de interese şi alţii. Am cunoscut personal pe unii dintre principalii actori ai vieţii politice şi economice regionale, de la care am obţinut o cunoaştere aprofundată a manevrelor politice interne şi a personalităţilor care au animat politica regională în aceste două decenii.

O altă sursă importantă de informaţii asupra evoluţiilor politice regionale a fost presa locală. De asemenea, transcrierile dezbaterilor din consiliul regional s-au dovedit o preţioasă sursă de amănunte asupra manevrelor politice discutate în interviuri. Pe măsură ce studiul nostru avansa, am început să extindem numărul regiunilor obişnuite din care colectam aceste informaţii, incluzând Toscana, Umbria şi Marche, şi, aşa cum am spus şi mai devreme, am realizat un studiu mai aprofundat al uneia dintre regiunile speciale, anume Friuli-Venezia Giulia.

Analiza legislaţiei

Am studiat toată legislaţia regională din 1970 până în 1984, punând accentul pe cele şase regiuni selectate de noi şi încercând să evaluăm performanţa legislativă a fiecărei regiuni. Rolul regiunii, în calitate de principal corp legislativ la nivel subnaţional, justifică accentul deosebit pe care l-am pus pe caracterul output-urilor legislative (această analiză legislativă este prezentată în detaliu în capitolul 3).

Studiile de caz asupra planificării regionale

În 1976 am iniţiat ample studii de caz în cele şase regiuni, privind planificarea socială şi economică la nivel regional, în sensul larg al termenului - aceste studii s-au desfăşurat pe parcursul a peste un deceniu. Scopul nostru a fost re-crearea procesului politic din perspectiva cererii, urmărindu-l prin „cutia neagră" a guvernului şi identificându-i progresele în ce priveşte implementarea administrativă şi impactul său final asupra societăţii. Informaţiile pentru aceste studii asupra planificării regionale şi a modului de elaborare a politicilor au fost culese pe parcursul unor lungi vizite periodice în cele şase regiuni, în cursul cărora am discutat cu funcţionari publici locali şi regionali din sectorul respectiv, precum şi cu lideri ai mediilor culturale şi academice, strângând totodată o impresionantă cantitate de informaţii documentare şi statistice. Mai târziu, acest proces va fi şi el extins în alte trei regiuni: Toscana, Umbria şi Marche.

Experimentul contactului cu cetăţenii

Pentru a aprecia cele douăzeci de guverne regionale din punctul de vedere al cetăţeanului obişnuit, în ianuarie-februarie 1983, cu ajutorul reţelei POLIS a cercetătorilor-corespondenţi de la Institutul „Carlo Cattaneo", am efectuat un studiu de tip „contact cu cetăţenii", urmărind felul în care fiecare birocraţie regională a răspuns cererilor tipice de informaţii din partea unor cetăţeni anonimi din regiune (acest studiu este detaliat în capitolul 3).

Studiul special al regiunii Friuli-Venezia Giulia

În 1983, am fost invitaţi de guvernul din Friuli-Venezia Giulia (una dintre cele cinci regiuni „speciale") să realizăm şi aici un studiu comparabil cu cele asupra celor şase regiuni alese de noi, studiu care să cuprindă anchete printre consilieri şi lideri comunitari, studii de caz în planificarea regională şi legislaţie, precum şi o analiză politică generală. Deşi datele noastre din Friuli-Venezia Giulia n-au avut amplitudinea temporală a celorlalte studii regionale, ele au avut avantajul de a ne extinde studiul şi dincolo de regiunile „obişnuite", pentru a ne îndrepta şi spre provocările specifice cu care se confruntau cele cinci regiuni „speciale".

Note la Apendicele A

1. Pentru un prim raport asupra acestei anchete-panel, vezi Robert D. Putnam, Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti, „Attitude Stability among Italian Elites", *American Journal of Political Science,* 23, 1979, 463-494.
2. În cazul Basilicatei, acest al patrulea val de interviuri avusese loc de fapt cu trei ani mai devreme, în 1986.
3. Anchetele din 1989 în rândul liderilor comunitari au inclus toate cele şase regiuni, în afară de Basilicata, cărora li s-au adăugat Toscana, Abruzzi şi Sicilia.
4. Aceste date ne-au fost puse la dispoziţie de Consorţiul Interuniversitar pentru Cercetări Politice şi Sociale. Datele Eurobarometer au fost culese iniţial de Jacques-René Rabier, Hélène Riffault şi Ronald Inglehart. Nici colectorii, nici Consorţiul nu poartă nici un fel de responsabilitate pentru analizele şi interpretările prezentate aici.
5. Întrebările legate de alienare au fost puse doar în 1986 şi 1988, drept care eşantionul nostru pentru această problemă este ceva mai mare de 2000.
6. Aceste date ne-au fost puse la dispoziţie de Consorţiul Interuniversitar pentru Cercetări Politice şi Sociale. Nici colectorii datelor, nici Consorţiul nu poartă nici un fel de responsabilitate pentru analizele şi interpretările noastre.

Apendicele B

Datele statistice privind schimbările de atitudine ale consilierilor regionali

Tabelele pe care le vom prezenta aici oferă suportul statistic pentru concluziile din capitolul 2, concluzii referitoare la explicaţiile alternative ale creşterii gradului de moderaţie în consiliile regionale succesive.

Efectul înlocuirii poate fi apreciat comparând atitudinile consilierilor înlocuiţi cu cele ale consilierilor nou aleşi, în orice moment. De exemplu, tabelul B.1*a* arată că 37% dintre consilierii aleşi pentru prima oară în 1975 aveau vederi extremiste din perspectiva Indicelui Tendinţelor Stânga-Dreapta extras din interviurile noastre din 1976, spre deosebire de 28% dintre foştii consilieri pe care i-am reintervievat în 1976. Tabelul B.3 arată că 44% dintre consilierii nou aleşi în 1975 accentuează caracterul ireconciliabil al conflictului social, faţă de 31% dintre cei pe care i-au înlocuit. În ambele cazuri, cei care au părăsit consiliul erau mai moderaţi decât noii veniţi.

Schimbarea la nivel individual printre consilierii în exerciţiu poate fi apreciată direct din tabloul datelor noastre. De exemplu, tabelul B.1*a* arată că, dintre consilierii realeşi în 1975, 45% exprimaseră vederi extremiste în 1970, dar numai 28% o făceau cu ocazia celui de-al doilea val de interviuri, şase ani mai târziu. Comparaţiile analoge ale fiecăruia dintre sub-tabelele B.1, B.2 şi B.3 ilustrează o schimbare constantă la nivel individual, către un grad sporit de moderaţie, între 1970 şi 1976, apoi din nou între 1976 şi 1981-1982, şi care este mult mai substanţială, în majoritatea cazurilor, decât schimbările globale produse în consiliu ca întreg. Tabelul B.1*a*, de exemplu, arată că între 1970 şi 1976, procentul extremiştilor de stânga şi de dreapta a scăzut cu 11% la nivelul totalităţii consilierilor în exerciţiu, dar cu 17% la nivelul celor care fuseseră realeşi. Cu alte cuvinte, schimbările globale se datorau cu precădere consilierilor realeşi.

Comparaţia dintre jumătatea de sus şi cea de jos a fiecărui tabel ne arată că socializarea instituţională a fost deosebit de puternică între 1970 şi 1975, adică în timpul primei perioade legislative a noilor guverne. Mai mult, convertirea individuală a fost mai pronunţată la consilierii realeşi decât la cei care părăsiseră consiliile la vremea următoarelor noastre interviuri. În tabelul B.1*a*, de exemplu, dintre cei care au părăsit consiliul în 1975, procentul extremiştilor a scăzut de la 35% la 28% în 1976, în timp ce procentul de extremişti printre cei care au rămas în funcţii după 1975 a scăzut de la 45% în 1970 la 28% în 1976.

Am putea aprecia parţial tendinţele politice la nivel naţional dacă am considera consilierii nou aleşi ca un fel de grup de control (să nu uităm că în privinţa

electoratului general național – un grup de control de o altă natură – nu avem nici un semn că s-ar fi produs vreo depolarizare în acești ani). *Dacă* presupunem că acei consilieri nou aleși în 1975 avuseseră, în 1970, vederi comparabile cu cele ale consilierilor aleși în același an – *dar* că acești oameni politici încă nealeși nu sunt supuși socializării instituționale – atunci multe dintre schimbările individuale pe care le-am observat în paneluri pot fi puse pe seama socializării instituționale, deși probabil că și tendințele naționale au avut o anumită influență. În tabelul B.1*a*, de pildă, procentul extremiștilor s-a situat la 37% dintre noii veniți în 1975, comparativ cu 42% dintre cei nou aleși cu cinci ani mai devreme, adică un „câștig" de 5%, față de cel de 17% în ce-i privește pe consilierii care au rămas în funcție; astfel, cel puțin 12 procente pot fi puse pe seama efectelor instituționale. Pe baza afirmațiilor făcute, putem aprecia că socializarea instituțională este răspunzătoare pentru două treimi din convertirile individuale între 1970 și 1976 și pentru aproape jumătate din convertirile individuale între 1976 și 1981-1982, în ambele cazuri restul putând fi atribuit tendințelor naționale. O estimare mai directă și mai precisă a tendințelor naționale ar necesita, desigur, și o serie de anchete comparabile asupra politicienilor din afara guvernelor regionale.

Tabelul B.1 – *Declinul extremismului ideologic, 1970-1975 și 1975-1980: înlocuire, politică națională sau convertire ?*

	Dintre consilierii care în alegerile din 1975:			*Dintre toți consilierii în funcție în anul menționat*
	Au părăsit consiliile	*Au rămas în consilii*	*Au intrat în consilii*	
Procentul celor care erau extremiști de stânga sau de dreapta în:				
1970	32%	45%		42%
1976	28%	28%	37%	31%
	Dintre consilierii care în alegerile din 1980:			*Dintre toți consilierii în funcție în anul menționat*
	Au părăsit consiliile	*Au rămas în consilii*	*Au intrat în consilii*	
Procentul celor care erau extremiști de stânga sau de dreapta în:				
1976	32%	29%		31%
1981-1982	24%	22%	20%	21%

Notă: Extremismul este utilizat aici pe baza Indicelui tendințelor stânga-dreapta, așa cum este definit în tabelele 2.2 și 2.3 și figura 2.1. Categoriile subliniate reprezintă consilierii în funcție în anii indicați.

Tabelul B.2 – *Simpatie trans-partizană în creştere, 1970-1975 şi 1975-1980 : înlocuire, politică naţională sau convertire ?*

	Dintre consilierii care în alegerile din 1975 :			*Dintre toţi consilierii în funcţie în anul menţionat*
	Au părăsit consiliile	*Au rămas în consilii*	*Au intrat în consilii*	
Simpatia trans-partizană medie în :				
1970	27,4%	26,6%		26,9%
1976	26.8%	33,3%	29,5%	31,0%
	Dintre consilierii care în alegerile din 1980 :			*Dintre toţi consilierii în funcţie în anul menţionat*
	Au părăsit consiliile	*Au rămas în consilii*	*Au intrat în consilii*	
Simpatia trans-partizană medie în :				
1976	30,4%	31,4%		31,0%
1981-1982	34,8%	35,6%	35,2%	35,4%

Notă : Simpatia trans-partizană este simpatia medie (pe o scală 0-100) exprimată de respondenţi către *toate partidele, cu excepţia celui propriu*, aşa cum se arată în figura 2.2. Categoriile subliniate reprezintă consilierii în funcţie în anii indicaţi.

Tabelul B.3 – *Relevanţa în scădere a conflictului, 1970-1975 şi 1975-1980 : înlocuire, politică naţională sau convertire ?*

	Dintre consilierii care în alegerile din 1975 :			*Dintre toţi consilierii în funcţie în anul menţionat*
	Au părăsit consiliile	*Au rămas în consilii*	*Au intrat în consilii*	
Procentul celor care accentuau conflictul ireconciliabil în :				
1970	47%	54%		52%
1976	31%	32%	44%	36%
	Dintre consilierii care în alegerile din 1980 :			*Dintre toţi consilierii în funcţie în anul menţionat*
	Au părăsit consiliile	*Au rămas în consilii*	*Au intrat în consilii*	
Procentul celor care accentuau conflictul ireconciliabil în :				
1976	34%	39%		36%
1981-1982	29%	25%	32%	29%

Notă : Accentul pus pe conflictul ireconciliabil este măsurat prin întrebarea din figura 2.3.a. Categoriile subliniate reprezintă consilierii în funcţie în anii indicaţi.

Apendicele C

Performanţa instituţională, 1978-1985

Componentele Indicelui performanţei instituţionale, 1987-1985

Variabila 1	Legislaţia reformei, 1978-1984
Variabila 2	Căminele pentru copii, 1983
Variabila 3	Locuinţele şi dezvoltarea urbană, 1979-1987
Variabila 4	Serviciile statistice şi informaţionale, 1981
Variabila 5	Inovaţia legislativă, 1978-1984[a]
Variabila 6	Stabilitatea cabinetului, 1975-1985[b]
Variabila 7	Clinicile familiale, 1978
Variabila 8	Receptivitatea birocraţiei, 1983
Variabila 9	Instrumentele politicii industriale, 1984
Variabila 10	Promptitudinea bugetului, 1979-1985[b]
Variabila 11	Cheltuielile unităţii sanitare locale, 1983
Variabila 12	Capacitatea de cheltuire în domeniul agriculturii, 1978-1980

[a] Nu dispunem de date pentru variabila 5 în cele cinci regiuni „speciale" (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia şi Sardinia).

[b] Scorurile variabilelor 6 şi 10 au fost inversate faţă de cele descrise în text, aşa încât o valoare absolută ridicată corespunde unei performanţe ridicate.

Tabelul C.1 – *Intercorelațiile (r) dintre componentele Indicelui performanței instituționale, 1978-1985*

	Indice	*Var. 1*	*Var. 2*	*Var. 3*	*Var. 4*	*Var. 5*	*Var. 6*	*Var. 7*	*Var. 8*	*Var. 9*	*Var. 10*	*Var. 11*	*Var. 12*
Indice	1,0000	0,8742*	0,8506*	0,8067*	0,7970*	0,7787*	0,6813*	0,6400*	0,6246*	0,5803*	0,5772*	0,5449*	0,4682
Var. 1	0,8742	1,0000	0,7721*	0,5982*	0,7293*	0,7611*	0,4925	0,5943*	0,5030	0,3936	0,4425	0,4603	0,4424
Var. 2	0,8506	0,7721*	1,0000	0,8687	0,5889*	0,8113*	0,4997	0,6895*	0,3561	0,3251	0,1588	0,5191	0,3843
Var. 3	0,8067*	0,5982*	0,8687*	1,0000	0,5732*	0,8272*	0,5526*	0,5626*	0,2813	0,4807	0,2546	0,5391*	0,1210
Var. 4	0,7970*	0,7293*	0,5859*	0,5732*	1,0000	0,6065*	0,2790	0,5321*	0,4194	0,5406*	0,4414	0,3515	0,4548
Var. 5	0,7787*	0,7611*	0,8113*	0,8272*	0,6065*	1,0000	0,4874	0,4684	0,4568	0,5677	0,4669	0,1799	0,4294
Var. 6	0,6813*	0,4925	0,4997	0,5526*	0,2790	0,4874	1,0000	0,3330	0,5758*	0,2469	0,5488*	0,3150	0,3188
Var. 7	0,6400*	0,5943*	0,6895*	0,5626*	0,5321*	0,4684	0,3330	1,0000	0,1873	0,2625	0,0117	0,2255	0,1997
Var. 8	0,6264*	0,5030	0,3561	0,2813	0,4194	0,4568	0,5758*	0,1873	1,0000	0,2406	0,6098*	0,3282	0,3240
Var. 9	0,5803*	0,3936	0,3251	0,4807	0,5406*	0,5677	0,2469	0,2625	0,2406	1,0000	0,6149*	0,2225	0,1045
Var. 10	0,5772*	0,4425	0,1588	0,2546	0,4414	0,4669	0,5488*	0,0117	0,6098*	0,6149*	1,0000	0,1171	0,3757
Var. 11	0,5449*	0,4603	0,5191*	0,5391*	0,3515	0,1799	0,3150	0,2255	0,3282	0,2225	0,1171	1,0000	-0,0386
Var. 12	0,4682	0,4424	0,3843	0,1210	0,4548	0,4294	0,3188	0,1997	0,3240	0,1045	0,3757	-0,0386	1,0000

* Semnificative statistic ($p < 0,01$)

Apendicele D

Abrevierile denumirilor regiunilor

Abrevierile	*Denumirea regiunilor*
Ab	Abruzzi
Ba	Basilicata
Cl	Calabria
Cm	Campania
Em	Emilia-Romagna
Fr	Friuli-Venezia Giulia
La	Lazio
Li	Liguria
Lo	Lombardia
Ma	Marche
Mo	Molise
Pi	Piemont
Pu	Puglia
Sa	Sardinia
Si	Sicilia
To	Toscana
Tr	Trentino-Alto Adige
Um	Umbria
Va	Valle d'Aosta
Ve	Veneto

Apendicele E

Performanţa guvernului local (1982-1986) şi performanţa guvernului regional (1978-1985)

Obiectul acestui studiu este performanţa guvernului regional. Ne-am putea întreba, totuşi, în ce fel este legată (dacă este) calitatea guvernării regionale de calitatea guvernărilor locale din regiunea respectivă. Dacă performanţa unui guvern regional este determinată în primul rând de factori „endogeni", cum ar fi strategiile şi alegerile anumitor conducători, atunci nu prea avem motive să ne aşteptăm ca ea să fie corelată cu performanţele guvernelor locale din zonă. Dar dacă sunt mai importanţi factorii „ecologici", cum ar fi structura socială şi economică a regiunii sau tradiţiile ei civice, atunci aceiaşi factori ar trebui să influenţeze şi calitatea guvernelor locale adiacente.

O evaluare completă a calităţii guvernelor locale italiene depăşeşte, desigur, limitele cercetării noastre. Cu toate acestea, putem găsi unele elemente relevante în unele sondaje naţionale asupra performanţei guvernelor locale, sondaje comandate de Curtea de Conturi (*Corte dei Conti*), un tribunal naţional administrativ. Aceste studii au examinat niveluri ale activităţii guvernelor locale din fiecare regiune, evaluând o largă varietate de programe şi servicii, de la pregătirea personalului până la facilităţile sportive şi cantinele şcolare, de la planificarea urbană până la serviciile de salubrizare şi canalizare, de la biblioteci la sistemul municipal de alimentare cu apă. Aceste informaţii pot fi agregate într-o evaluare utilă, regiune cu regiune, a activităţii guvernelor locale. Tabelul E.1 oferă o listă completă a măsurilor relevante[1].

Confirmând în parte rezultatele obţinute de Curtea de Conturi, această măsură sumară a performanţei guvernamentale este puternic corelată cu satisfacţia cetăţenilor faţă de guvernul local, însumată la nivel regional[2]. Cu alte cuvinte, atât Curtea de Conturi, cât şi alegătorii italieni din fiecare regiune au în general aceeaşi părere despre calitatea guvernării locale în fiecare regiune, deşi nu avem suficiente date pentru a stabili o corelaţie între performanţa unui anumit guvern local şi evaluarea cetăţenilor asupra acelui guvern. Figura E.1 arată în schimb că performanţa guvernului local, măsurată prin prisma serviciilor oferite, este la rândul ei foarte puternic corelată cu calitatea guvernului regional. De asemenea, sondajele noastre de masă ne arată că evaluările alegătorilor asupra propriilor guverne, regional şi

Tabelul E.1 – *Componentele indicelui performanţei guvernului local (1982-1986)*

Conţinutul	*Capacitatea factorului*
Implementarea comunală a facilităţilor sportive	0,939
Implementarea comunală a sistemului de canalizare	0,930
Implementarea comunală a bibliotecilor	0,919
Implementarea comunală a colectării gunoiului	0,917
Implementarea comunală a serviciilor tehnice	0,912
Implementarea comunală a căminelor pentru copii	0,883
Implementarea comunală a sistemului de apă	0,850
Implementarea comunală a transportului şcolar	0,806
Pregătirea administrativă comunală	0,673
Mobilitatea comunală a personalului	0,640
Implementarea comunală a sălilor de conferinţe	0,546
Reorganizarea administraţiei comunale	0,528
Implementarea comunală a cantinelor şcolare	0,449
Comunele cu oficiu de planificare urbană	0,375
Comunele cu oficiu tehnic	0,342

Figura E.1 – *Performanţele guvernelor locale şi regionale*

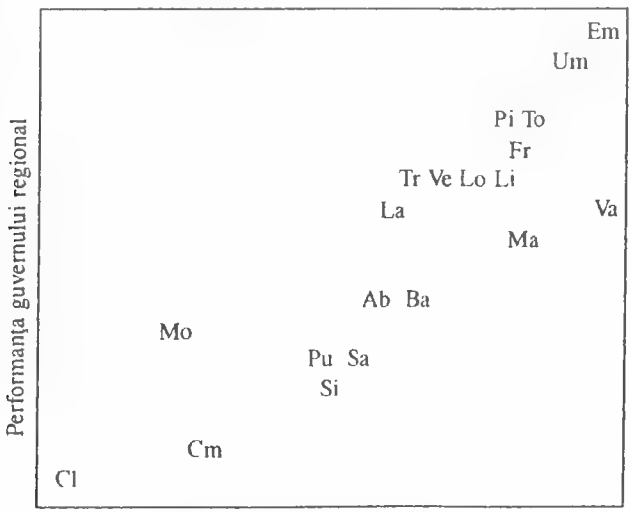
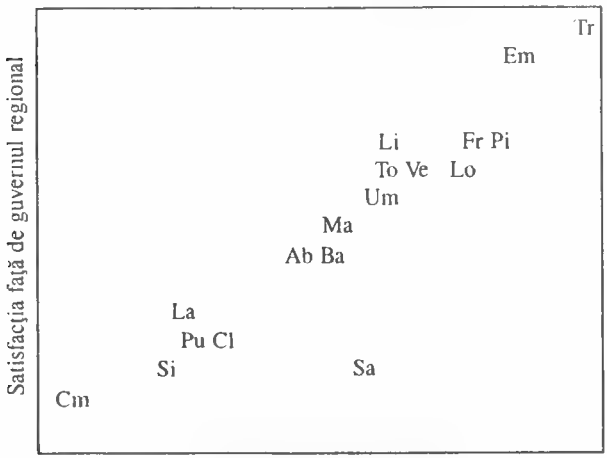


Figura E.2 - *Satisfacţia faţă de guvernele locale şi regionale*



local, sunt puternic corelate. Figura E.2 arată că satisfacţia agregată faţă de guvernul local este foarte puternic corelată cu satisfacţia agregată faţă de guvernul regional[3]. (Pe de altă parte, satisfacţia agregată faţă de guvernul *naţional* nu este corelată nici cu satisfacţia faţă de guvernul regional, nici cu cea faţă de guvernul local ; cu alte cuvinte, satisfacţia mai mare faţă de guvernele regional şi local nu înseamnă că, pur şi simplu, standardele de evaluare din regiunile performante sunt mai permisive.) Pe scurt, şi noi, şi alegătorii italieni suntem de părere că, într-o regiune dată, cu cât performanţa guvernului regional este mai bună, cu atât este mai bună şi performanţa guvernelor locale din regiune. Buna guvernare regională merge mână în mână cu buna guvernare locală, exact cum este şi de aşteptat, având în vedere că performanţa guvernului este determinată de tradiţiile civice şi de capitalul social din aria sa aferentă.

Note

1. Sursele folosite sunt: *Primo rapporto sullo stato dei poteri locali/1984* (Roma: Sistema Permanente di Servizi, 1984), pp. 91, 118, 121 ; *XIII rapporto/1979 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Roma: Fondazione Censis, 1979), p. 519 ; şi *Quarto rapporto sullo stato dei poteri locali/1987* (Roma: Sistema Permanente di Servizi, 1987), pp. 48-51. Au fost combinaţi 15 indicatori separaţi ai serviciilor într-un singur scor factorial, bazată pe o analiză de tip componente-principale.
2. Corelaţia brută dintre satisfacţia medie faţă de guvernul local şi indicele nostru privind performanţa guvernului local, agregată pe regiuni, este $r = 0{,}72$; când este ponderată prin mărimea eşantionului, pentru a corecta erorile de eşantionare în regiunile mici, $r = 0{,}83$.
3. În cele patru anchete întreprinse de noi în anii 1980, corelaţia medie la nivelul *individual* de analiză, între evaluările guvernelor regional şi local este $r = 0{,}62$.

Apendicele F

Tradiţiile implicării civice (1860-1920)

Componentele indicelui tradiţiilor implicării civice, 1860-1920

Variabila 1 Forţa partidelor socialist şi popular, 1919-1921
Variabila 2 Incidenţa cooperativelor pe cap de locuitor, 1889-1915
Variabila 3 Apartenenţa la asociaţii de întrajutorare, 1873-1915
Variabila 4 Participarea la vot, 1919-1921
Variabila 5 Numărul asociaţiilor locale fondate înainte de 1860

Tabelul F.1 – *Intercorelaţii (r) dintre componentele indicelui tradiţiilor implicării civice, 1860-1920*

	Indice	*Var. 1*	*Var. 2*	*Var. 3*	*Var. 4*	*Var. 5*
Indice	1,000	0,973*	0,931*	0,906*	0,782*	0,563*
Var. 1	0,973*	1,000	0,901*	0,877*	0,707*	0,539
Var. 2	0,931*	0,901*	1,000	0,764*	0,676*	0,494
Var. 3	0,906*	0,877*	0,764*	1,000	0,609*	0,464
Var. 4	0,782*	0,707*	0,676*	0,609*	1,000	0,131
Var. 5	0,563	0,539	0,494	0,464	0,131	1,000

* Semnificanţa mai mică decât 0,01.

Note

Prefaţă

1 Vezi Robert D. Putnam, Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti, „Attitude Stability among Italian Elites", *American Journal of Political Science* 23 (august 1979): 463-494; Robert D. Putnam, Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti, „Le regioni «misurate»", *Il Mulino* 24 (martie-aprilie 1980): 217-243; Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti şi Robert D. Putnam, „Devolution as a Political Process: The Case of Italy", *Publius* 11 (iarna 1981): 95-117; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti şi Franco Pavoncello, „Sul rendimento delle istituzioni: il caso dei governi regionali italiani", *Rivista Trimestrale del Diritto Pubblico* 2 (1981): 438-479; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti şi Franco Pavoncello „L'évaluation de l'activité régionale: le cas italien", *Pouvoirs* 19 (1981): 39-58; Robert D. Putnam, Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti „L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia", *Le regioni* 10 (noiembrie-decembrie 1982): 1078-1107; Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti şi Franco Pavoncello „Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Goverment", *American Political Science Review* 77 (1983): 55-74; Robert D. Putnam, Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti, *La Pianta e le Radici: Il Radicamento dell'Istituto Regionale nel Sistema Politico Italiano* (Bologna: Il Mulino, 1985); Robert D. Putnam, Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti, *Il Caso Basilicata: L'effetto Regione dal 1970 al 1986* (Bologna: Il Mulino, 1987); Raffaella Y. Nanetti, Robert Leonardi şi Robert D. Putnam „The Management of Regional Policies: Endogenous Explanations of Performance", în *Subnational Politics in the 1980s: Organization, Reorganization and Economic Development*, Louis A. Picard şi Raphael Zariski ed. (New York: Praeger, 1987), pp. 103-118; Robert D. Putnam, Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti, „Indagini sul governo regionale del Friuli-Venezia Giulia", în Erduino Agnalli şi Sergio Bartole ed., *La regione Friuli-Venezia Giulia* (Bologna: Il Mulino, 1987), pp. 499-563; şi Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti şi Robert D. Putnam, „Italy – Territorial Politics in the Post-War Years: The Case of Regional Reform", în R.A.W. Rhodes şi Vincent Wright ed., *Tensions in Territorial Politics of Western Europe* (London: Frank Cass, 1987), pp. 88-107.

2. Vezi mai ales Raffaella Y. Nanetti, *Growth and Territorial Policies: The Italian Model of Social Capitalism* (New York: Pinter, 1988); Robert Leonardi şi Douglas A. Wertman, *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance* (London: Macmillan, 1989); Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti ed., *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna* (New York: Pinter, 1990); şi

Robert Leonardi, *Regions and the European Community : The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Parts of EC* (London : Frank Cass, 1992).

Capitolul 1

1. Vezi harta acestei călătorii de la începutul cărţii.
2. Pentru o abordare mai completă a dezastrului din Seveso şi a consecinţelor sale, vezi Michael R. Reich, *Toxic Politics : Responding to Chemical Disasters* (Ithaca Cornell University Press, 1991), pp. 98 139.
3. Vezi Terry M. Moe, „The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science* 78 (noiembrie 1984) : 739-777 ; Geoffrey Brennan şi James M. Buchanan, *The Reason of Rules : Constitutional Political Economy* (New York : Cambridge University Press, 1985) ; Kenneth A. Shepsle, „Institutional Equilibria and Equilibrium Institutions", în *Political Science : The Science of Politics*, Herbert F. Weisberg, ed. (New York : Agathon Press, 1986), pp.51-81 ; Elinor Ostrom, „An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice* 48 (1986) : 3-25 ; Kenneth A. Shepsle, „Studying Institutions : Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics* 1(1989) : 131-137 ; Terry M Moe, „Political Institutions : The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization* 6 (1990) : 213-253 ; şi Douglass C. North, „Institutions and a Transaction Costs Theory of Exchange", în *Perspectives on Positive Political Economy*, ed. James E. Alt şi Kenneth Shepsle (New York : Cambridge University Press, 1990), cap. 7.
4. Vezi James G. March şi Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics* (New York : The Free Press, 1989) şi *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter W. Powell şi Paul J. Dimaggio (Chicago : University of Chicago Press, 1991).
5. Vezi Stephen Skowronek, *Building a New American State* (New York : Cambridge University Press, 1982) ; *Bringing the State Back In*, ed. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer şi Theda Skocpol (New York : Cambridge University Press, 1985) ; şi Peter Hall, *Governing the Ecomomy : The Politics of State Intervention in Britain and France* (New York : Oxford University Press, 1986).
6. Pentru o exemplificare clară şi convingătoare a acestei interpretări, vezi Shepsle, „Studying Institutions".
7. Pentru o discuţie mai amplă despre evaluarea performanţei instituţionale, vezi capitolul 3.
8. Pentru o discuţie asupra evoluţiei studiilor legale formale şi a instituţionalismului ca moduri de analiză politică, vezi *Comparative Politics : A Reader*, ed. Harry Eckstein şi David Apter (London : The Free Press of Glencoe, 1963), pp. 10-11
9. *Ibidem*, p.100.
10. Vezi mai ales discuţia lui Mill despre reprezentarea proporţională, modalităţile de votare şi rolul şi compoziţia guvernărilor parlamentare din „Considerations on Representative Government".
11. Eckstein şi Apter, *Comparative Politics*, p. 98. Alte exemple de acest fel se pot găsi în James Bryce, *Modern Democracies* (New York : MacMillan Co., 1921) şi în Harold Laski, *A Grammar of Politics*, ed. a IV-a (London : George Allen and Unwin, 1938). În generaţia de savanţi influenţaţi de evenimentele din preajma celui de-al doilea război mondial, devenise populară o versiune a studiilor instituţionale

care punea accentul pe rolul esențial pe care sistemul electoral îl avea în determinarea rezultatelor politice. Vezi, de exemplu, F.A. Hermens, *Democracy or Anarchy ? A Study of Proportional Representation* (Notre Dame, Indiana: The Review of Politics, 1941) și Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (New York: John Wiley, 1954)

12. Arturo Israel, *Institutional Development: Incentives to Performance* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987).
13. Elinor Ostrom, *Governing the Commons. The Evaluation of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 1990). Pentru o discuție mai amplă asupra dilemelor acțiunii colective, vezi capitolul 6.
14. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971); Seymour Martin Lipset, *Political Man* (New York: Doubleday, 1960).
15. Israel, *Institutional Performance*, p.112.
16. Gabriel A. Almond și Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963). Pentru alte încercări de analize politice comparative ample, pe baza variabilelor socio-culturale, vezi Harry Eckstein și Ted Robert Gurr, *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry* (New York: John Wiley and Sons, 1975); Samuel Beer, *British Politics in the Collectivist Age* (New York: Norton, 1982); Anthony King, „Ideas, Institutions and the Policy of Government", *British Journal of Political Science* 3 (1973). 291-313; Ronald Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1990); Michael Thompson, Richard Ellis și Aaron Wildavsky, *Cultural Theory* (San Francisco: Westview Press, 1990) și Harry Eckstein, *Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change* (Berkeley: University of California Press, 1992), cap. 7-8.
17. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, ed. J.P. Meyer, trad. George Lawrence (Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1969).
18. Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization* (Berkeley: University of California Press, 1953), p.250. Vezi și Stein Rokkan, „The Structuring of Mass Politics in the Small European Democracies", *Comparative Studies in Society and History* 10 (1968): 173, pentru o discuție asupra dilemei cu care se confruntă cercetătorii din științele sociale, care se văd prinși între „obligația de a reduce multitudinea faptelor empirice la propoziții generale riguros organizate... și necesitatea de a trata fiecare caz *sui generis* ca pe o configurație unică, demnă de o înțelegere separată".
19. Noile descoperiri trec acest test atunci când „îi sar în ochi cercetătorului".

Capitolul 2

1. Sidney Tarrow, „Local Constraints on Regional Reform: A Comparison of Italy and France", *Comparative Politics* 7 (octombrie 1974): 36.
2. Pentru o discuție clasică asupra instituționalizării și dezvoltării politice, vezi Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).
3. James G. March și Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989), p.159, p.154.

4. Citat în Harry Eckstein, „Political Culture and Change", *American Political Science Review* 84 (1990): 254. Pentru o trecere în revistă a consecinţelor încercării de a crea instituţii subnaţionale în Franţa, între 1870 şi 1990, vezi Vivien A. Schmidt, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization* (New York: Cambridge University Press, 1990).
5. Percy A. Allum şi G. Amyot, „Regionalism in Italy: Old Wine in New Bottles?", *Parliamentary Affairs* 24 (iarna1970-71): 53-78.
6. Emiliana Noether, în *Regionalismo e centralizzazione nella storia di Italia e Stati Uniti*, ed. Luigi De La Rosa şi Ennio Di Nolfo (Firenze: Olschki, 1986), p.34.
7. Giulio Lepschy, „How Popular is Italian?", în *Culture and Conflict in Post-war Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, ed. Zygmunt G. Baranski şi Robert Lumley (London: MacMillan, 1990), p.66.
8. Vezi Carlo Ghisalberti, „Accentramento e decentramento in Italia", în *Regionalismo e centralizzazione*, ed. De Rosa şi Di Nolfo. Decizia celor care au unificat Italia de a respinge regionalismul continuă să fie dezbătută de istoricii italieni. Pentru o argumentare interesantă a faptului că înapoierea Sudului a făcut ca acesta să fie nepregătit pentru autonomia locală, vezi Carlo Tulio-Altan, *La nostra Italia: Arretratezza socioculturale, clientelismo, trasformismo e rebellismo dall'Unità ad oggi* (Milano: Feltrinelli, 1986), pp. 50-52.
9. Martin Clark, *Modern Italy 1871-1982* (New York: Longman, 1984), p.58; Robert C. Fried, *Planning the Eternal City: Roman Politics and Planning since World War II* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 168-169; Raphael Zariski, *Italy: The Politics of Uneven Development* (Hinsdale, Illinois: Dryden Press, 1972), pp. 121-122.
10. Percy A. Allum, *Italy: Republic without Government?* (New York: Norton, 1973), pp.221-223; Robert C. Fried, *The Italian Prefects* (New Haven: Yale University Press, 1963).
11. Clark, *Modern Italy*, pp. 58-61.
12. Pentru o analiză asemănătoare a relaţiilor centru-periferie din Italia anilor '70, când reforma regională pornise deja, vezi Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France* (New Haven: Yale University Press, 1977).
13. Clark, *Modern Italy*, pp. 238-240.
14. Pentru o abordare mai detaliată a evoluţiei reformei regionale, vezi Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti şi Robert D. Putnam, „Devolution as a Political Process: The Case of Italy", *Publius* II (iarna 1981): 95-117; Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti şi Robert D. Putnam, „Italy – Territorial Politics in the Post-War Years: The Case of Regional Reform", în *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*, ed. R. A. W. Rhodes şi Vincent Wright (London: Frank Cass&Company, 1987), pp. 88-107; Peter Gourevitch, „Reforming the Napoleonic State: The Creation of Regional Governments in France and Italy", în *Territorial Politics in Industrial Nations*, ed. Sidney Tarrow, Peter J. Katzenstein şi Luigi Graziano (New York: Praeger, 1978), pp. 28-63; şi Tarrow, „Local Constraints on Regional Reform", pp.1-36.
15. În 1949 au fost instituite guvernele regionale din Sicilia, Sardinia, Valle d'Aosta şi Trentino-Alto Adige. Crearea celei de-a cincea regiuni speciale, Friuli-Venezia Giulia, a durat până în 1964, complicată fiind de disputa cu Iugoslavia asupra oraşului Trieste.

16. Între 1958 şi 1963, adică în doar şapte ani, mai mult de 7% din populaţia din sudul Italiei a migrat în nord. Vezi Paul Ginsborg, „Family, Culture and Politics in Contemporary Italy", în *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, ed. Zygmunt G. Baranski şi Robert Lumley (London: Macmillan, 1990), p. 33; şi Paul Ginsborg, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988* (London: Penguin Books, 1990), pp. 218-220.
17. Allum, *Italy: Republic without Government?*, p. 236.
18. Clark, *Modern Italy*, pp. 391-392.
19. *XV rapporto/1981 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Roma: Franco Angeli, 1981), p. 503. În 1991, numărul total al funcţionarilor regionali se ridica la 90.000; *Il Messaggero* (Roma), 10 august 1991, p. 12
20. *Ottavo rapporto sullo stato dei poteri locali/ 1991* (Roma: Sistema Permanente di Servizi, 1991), pp. 231-240. În ciuda faptului că ceruseră să li se acorde o mai mare autoritate în domeniul taxelor şi impozitelor, veniturile directe ale regiunilor (distincte de fondurile virate de stat) au scăzut de la 4,3% în 1980 la 1,8% în 1989. Această contradicţie dintre autoritatea centralizată asupra taxelor şi descentralizarea cheltuielilor a continuat să reprezinte un serios obstacol în calea autonomiei şi responsabilizării regiunilor. Aşa cum se poate vedea şi din tabelul 2.7, majoritatea italienilor erau de acord cu cererea regiunilor de a avea o mai mare autonomie financiară, iar din 1991 propunerile de reformă în acest domeniu au început să fie luate în considerare în mod serios. Vezi *Il Messaggero* (Roma), 10 august 1991, p. 12.
21. Max Weber, „Politics as a Vocation", în *From Max Weber: Essays in Sociology*, ed. şi trad. H. H. Gerth şi C. Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1958), p. 128.
22. Descrierea din acest capitol a schimbării intervenite în elita politică regională se bazează pe anchetele pe care le-am realizat în rândul consilierilor regionali în 1970, 1976, 1981 1982 şi 1989.
23. Marcello Fedele, *Autonomia Politica Regionale e Sistema dei Partiti* (Milano: Giuffrè, 1988), p. 18, p. 42. Fedele a selectat aceleaşi regiuni ca şi noi, cu excepţia faptului că a ales Toscana în loc de Basilicata şi, în ce priveşte partidele, el a selectat doar DC, PCI şi PSI, pe când noi am luat în considerare şi partidele mai mici.
24. O excepţie semnificativă o constituie Lazio (regiunea Romei), în care aproape o jumătate dintre consilieri se formaseră în alte regiuni, cu precădere în cele din Sud. Incidenţa noilor veniţi în consiliul din Lazio reflectă migraţia rapidă şi masivă dinspre Sud spre Roma, migraţie ce a avut loc în ultimele patru decenii.
25. Participarea din ce în ce mai scăzută la vot poate fi uneori luată şi ca un indicator al instituţionalizării legislative, dar acest lucru nu prea este valabil în cazul regiunilor italiene. La alegerea primului val de consilieri, participarea la vot a fost relativ scăzută; două treimi dintre cei aleşi în 1970 au fost realeşi în 1975, ceea ce denotă o stabilitate destul de mare comparativ cu forurile legislative subnaţionale din alte părţi. Totuşi, participarea la vot a crescut uşor în următoarele legislaturi, ajungând la aproximativ 50%, în timp ce durata medie de exercitare a mandatului în consiliile regionale s-a stabilizat la ceva mai puţin de două termene de cinci ani.
26. Pentru o dezbatere asupra instituţionalizării din Congresul american, care se referă la multe dintre chestiunile pe care le discutăm şi noi, vezi Nelson W. Polsby, „The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *American Political Science Review* 62 (martie 1968): 144-168.

27. Multe din aceste schimbări s-au produs chiar înainte de venirea la putere a lui Thatcher şi Reagan, ele finalizându-se înainte de căderea comunismului în Europa de Est.
28. Aceste rezultate se regăsesc şi în concluziile unui sondaj în care li s-a cerut consilierilor să plaseze fiecare partid politic pe o scală stânga-dreapta de la 0 la 100. Între 1970 şi 1989, plasarea medie a partidelor de stânga s-a deplasat spre dreapta, iar a celor de dreapta spre stânga, în timp ce partidele de centru oscilau în limite restrânse în jurul cotei medii, aşa încât se poate spune că, global, partidele convergeau spre centrul spectrului politic.
29. Cercetările comparative au adus la lumină modele contrastante ale consensului în rândul elitelor şi maselor, între care modelul „elitei concurenţiale" (în care distanţele partizane sunt mai mari la nivelul elitei), modelul „elitei consensuale" (în care distanţele partizane sunt mai mari la nivelul maselor) şi modelul „elitei integratoare" (unde distanţele partizane sunt cele mai mari la nivelul intermediar al activiştilor de partid şi cele mai mici la nivelul elitei). În general se consideră că guvernarea unei elite unite este mai eficientă şi mai stabilă decât cea a unei elite dezbinate, chiar dacă prima este, poate, mai oligarhică. Pentru o discuţie teoretică asupra acestui subiect, însoţită de selecţii din literatura referitoare la tema în cauză, vezi Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976), pp. 115-132.
30. Analiza prezentată în acest paragraf se bazează pe o cuantificare a „stilului politic", descrisă în Robert D. Putnam, *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 34-41. Sondajele din 1989 s-au limitat la întrebări închise, care nu permiteau discuţii prea extinse asupra chestiunilor politice.
31. Giovanni Sartori, „European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism", în *Political Parties and Political Development*, ed. Joseph LaPalombara şi Myron Weiner (Princeton: Princeton University Press, 1966), pp. 137-176.
32. Pentru o analiză a acestei „probleme", în legătură cu schimbările postbelice din sistemele de partide ale Europei occidentale, vezi Otto Kirchheimer, „The Transformation of the Western European Party Systems", în *Political Parties and Political Development*, ed. Joseph LaPalombara şi Myron Weiner, pp. 177-200.
33. Într-o listă exhaustivă a explicaţiilor posibile am putea găsi diferite subtipuri şi hibrizi, cum ar fi schimbările de ciclu de viaţă combinate cu retrageri selective. (A pune moderaţia doar pe seama îmbătrânirii oamenilor politici nu poate fi o explicaţie, din moment ce vârsta medie a consiliilor succesive nu s-a schimbat). Pentru a distinge între aceste alternative complicate, ar fi necesare analize mai elaborate şi date mai solide decât cele obţinute de noi. Cele trei teorii amintite în text sunt cele mai plauzibile şi mai economicoase.
34. Din moment ce ancheta noastră din 1989 nu a fost una de tip panel – adică, nu am reintervievat aceiaşi subiecţi din sondajul din 1981-1982 – nu avem o analiză detaliată a schimbărilor produse în anii '80.
35. Analiza statistică a schimbării sociale este un adevărat labirint, aşa cum se poate vedea şi în Apendicele B.
36. Vezi Joseph LaPalombara, „Italy: Fragmentation, Isolation, and Alienation", în *Political Culture and Political Development*, ed. Lucian W. Pye şi Sidney Verba (Princeton: Princeton University Press, 1965), pp. 182-329, şi Putnam, *Beliefs of Politicians*, pp. 56-58, 82-90.

37. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 20.
38. Chiar şi în Calabria, unanim considerată ca fiind regiunea cu cel mai puţin succes, James Walston argumenta, în *The Mafia and Clientelism: Roads to Rome in Post-War Calabria* (New York: Routledge, 1988), p. 79 şi p. 127, că apariţia guvernului regional a însemnat un declin semnificativ al importanţei deputaţilor, miniştrilor şi a prefectului şi o creştere a puterii oficialilor regionali.
39. Numărul coaliţiilor regionale de guvernare care au rezistat mai puţin de şase luni, din cauza unei crize politice naţionale, a scăzut de la 37% în 1970-1975 la 8% în 1985-1990. Marcello Fedele, „I processi politico-istituzionali nei sistemi regionali", un raport de cercetare către Comisia parlamentară pentru probleme regionale, dosarul nr. 416, a X-a legislatură (Roma: Camera dei Deputati, 1990). Îi suntem recunoscători lui Nando Tasciotti pentru a ne fi semnalat acest raport.
40. În 1970, consilierul se întâlnea mai des cu liderii locali de partid decât cu membrii cabinetului regional, dar şi această situaţie s-a inversat până în 1989.
41. În privinţa deciziilor alegătorilor, consilierii atribuiau o importanţă minimă liderilor de partid locali, regionali şi naţionali sau platformelor locale şi regionale ale partidelor.
42. Centrul de cercetare al Conferinţei Preşedinţilor Regionali (*Cinsedo*) aprecia că 82% din resursele disponibile pentru regiunile „obişnuite" (dar numai 36% din cele pentru regiunile „speciale") se acordau prin decizia Romei. Vezi *Il Messaggero* (Roma), 10 august 1991, p. 12.
43. Raphael Zariski, „Approaches to the Problem of Local Autonomy: The Lessons of Italian Regional Devolution", *West European Politics* 8 (iulie 1985): 64-81, Bruno Dente „Intergovernmental Relations as Central Control Policies: The Case of Italian Local Finance", *Government and Policy* 3 (1985): 383-402.
44. Morton Grodzins, în *The American System: A New View of Government in the United States*, ed. Daniel Elazar (Chicago: Rand McNally&Co., 1966), pp. 8-9 şi p. 14, a introdus această metaforă pentru a descrie relaţiile interguvernamentale din Statele Unite.
45. Vezi Zariski, „Approaches to the Problem of Local Autonomy" şi Nicola Bellini, „The Management of the Economy in Emilia-Romagna: The PCI and the Regional Experience", în *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*, ed. Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti (New York. Pinter, 1990), p. 121.
46. În ultima vreme s-a scris foarte mult despre descentralizare şi despre relaţiile centru – periferie. Câteva compendii folositoare de studii comparative: *Territorial Politics in Industrial Nations*, ed. Tarrow, Katzenstein şi Graziano; *Decentralist Trends in Western Democracies*, ed. L. J. Sharpe (Beverly Hills: Sage Publications, 1979); *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, ed. Yves Mény şi Vincent Wright (London: Allen&Unwin, 1985); *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*, ed. Rhodes şi Wright; şi *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, ed. Edward C. Page şi Michael J. Goldsmith (Beverly Hills: Sage Publications, 1987).
47. Interesant este că alegătorii de rând sunt într-o câtva mai puţin critici faţă de regiuni; doar 40-45% au fost de acord cu această propoziţie în sondajele noastre din 1982, 1987 şi 1988.
48. Tabelul 2.5 se bazează pe ancheta la scară naţională pe care am realizat-o în rândul liderilor comunitari în 1982. În 1989 am obţinut rezultate aproape identice, în regiunile selectate.

49. Din păcate, aceste critici vin cu o mai mare forţă exact din acele sectoare care intră cel mai des în contact cu administraţia regională (industriaşi, sindicate, fermieri şi comercianţi); funcţionarii din administraţia locală sunt oarecum mai toleranţi faţă de eşecurile administraţiei regionale, probabil pentru că sunt conştienţi de frustrările managementului public din Italia.
50. Analizele detaliate arată că, în aproape toate sectoarele, purtătorii de cuvânt ai grupurilor mai mici – ai oraşelor mai mici, ai micilor fermieri, oameni de afaceri ş.a.m.d. – sunt mai favorabili reformei regionale decât purtătorii de cuvânt ai grupurilor mai mari. Grupurile de interes mai restrânse par să fie sensibile mai ales la avantajul negocierii cu regiunea, şi nu cu birocraţia îndepărtată de la Roma.
51. Robert D. Putnam, „The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report", *British Journal of Political Science* 3 (1973): 278.
52. În mod ironic, oamenii ştiau mai puţine despre guvernul regional în cele două regiuni „speciale" din sud, care erau şi cele mai vechi regiuni; în 1982, jumătate dintre cetăţenii Siciliei şi Sardiniei spuneau că nu au auzit nimic despre guvernele lor regionale, deşi ele funcţionau de mai bine de 35 de ani.
53. M. Kent Jennings şi Harmon Zeigler, „The Salience of American State Politics", *American Political Science Review* 64 (1970): 523-535.
54. Răspunsurile la întrebările prezentate în tabelul 2.7 au rămas constante pe parcursul anchetelor noastre din anii '80.
55. Vom prezenta mai târziu mai multe dovezi pentru nemulţumirea justificată a sudicilor faţă de eşecurile actuale ale guvernelor lor regionale, dar acum este important să subliniem că susţinerea unei autonomii regionale mai mari în legătură cu chestiunile prezentate în tabelul 7.2 era aproape la fel de puternică în sud, ca şi în nord.
56. În toate analizele din această carte, „Nordul" se referă la toate regiunile de la nord de Toscana, Umbria şi Marche, iar „Sudul" se referă la toate regiunile de la sud de Lazio şi Abruzzi.
57. Această generalizare se referă la subiecţii care s-au declarat „foarte" sau „destul de" satisfăcuţi. Două dintre cele douăzeci de regiuni, Valle d'Aosta şi Molise, sunt prea mici pentru a fi luate în considerare în eşantioanele naţionale şi de aceea a trebuit să le excludem din această analiză.
58. Figura 2.9 se bazează pe ancheta din 1988, dar acelaşi model apare în toate anchetele pe care le-am făcut.
59. Am început să punem aceste întrebări liderilor comunitari în 1976, dar nu i-am întrebat nimic despre publicul larg până în 1981.
60. Pe parcursul sondajelor noastre de masă, tinereţea nu este niciodată corelată cu evaluările acţiunilor practice ale guvernului regional, dar este, în schimb, un bun predictor al susţinerii principiului reformei regionale. Altfel spus, este mai probabil ca italienii mai tineri să fie „critici înţelegători".
61. Vezi Fedele, „I processi politico-istituzionali nei sistemi regionali", precum şi datele prezentate mai sus, la p.41.
62. Suntem recunoscători organizaţiei de sondare a opiniei publice DOXA pentru colaborare, noi beneficiind şi de informaţii din studiile lor anterioare.
63. Pentru a putea fi comparabile în timp, datele culese despre liderii comunitari, prezentate în tabelul 2.9, s-au limitat la cele şase regiuni selectate de noi, dar în 1982 şi 1989, când am investigat şi alte regiuni, distribuţia opiniilor din acele şase regiuni reflectă cu acurateţe opiniile de la nivel naţional.

64. În 1987, 37% contra 24% dintre alegătorii din sud considerau că reforma regională a adus mai multe lucruri bune decât rele; procentul echivalent din nord era 45% la 11%. În 1989, liderii comunitari din Sud considerau, în proporție de 54% la 15%, că reforma regională a adus mai mult bine decât rău; proporția echivalentă a liderilor din nord era 68% la 3%. Vezi și mai sus, nota 55.
65. Elisabeth Noelle și Erich Peter Neumann, *Jahrbuch der Öffentlichen Meinung* (Allensbach: Institut für Demoskopie, 1967), p.458; Elisabeth Noelle-Neuman, *The Germans: Public Opinion Polls 1967-1980* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1981), p. 175; și datele nepublicate despre votul germanilor, pe care ni le-a pus la dispoziție DOXA (Milano). Arnold Brecht, în *Federalism and Regionalism in Germany* (New York: Oxford University Press, 1945), studiază federalismul și regionalismul german din epoca premergătoare unificării Germaniei, în anii 1870-1880. Pentru o abordare cuprinzătoare a relațiilor interguvernamentale din Germania, vezi Joachim Jens Hesse „The Federal Republic of Germany: From Co-operative Federalism to Joint Policy-Making", în *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*, ed. Rhodes și Wright, pp. 70-87.
66. Vezi *Il Messaggero* (Roma), 10 august 1991, p. 12; *La Repubblica* (Roma), 20 noiembrie 1991, p. 17; și *Ottavo rapporto sullo stato dei poteri locali/1991*, pp. 18-19.

Capitolul 3

1 Robert A. Dahl, „The Evaluation of Political Systems", în *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*, ed. Ithiel de Sola Pool (New York: McGraw-Hill, 1967), p. 179.
2. Kenneth Shepsle, „Responsiveness and Governance", *Political Science Quarterly* 103 (toamna 1988): 461-484.
3. Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 1 Vezi și John Stuart Mill, „Of the Proper Functions of Representative Bodies", în *„On Liberty" and „Considerations on Representative Government"*, ed. R.B. MacCallum (Oxford: Basil Blackwell, 1948).
4. În limbajul metodologiei statistice, aceste patru teste corespund *validității de primă instanță* (indicatorii par, la prima vedere, să măsoare trăsături semnificative ale succesului instituțional?), *validității interne* (sunt indicatorii intercorelați într-un mod inteligibil, așa încât să poată fi combinați convenabil într-un singur indice?), *fidelității în teste succesive* (sunt valorile indicelui relativ stabile în timp?) și *validității externe* (valorile indicelui sunt puternic corelate cu măsuri independente ale performanței instituționale?).
5. Harry Eckstein, „The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions", *Sage Professional Papers in Comparative Politics* 2, nr. 1-17 (1971); Ted Robert Gurr și M. McClelland, „Political Performance: A Twelve-Nation Study", *Sage Professional Papers in Comparative Politics* 2, nr. 1-18 (1971).
6. J. Roland Pennock, „Political Development, Political Systems, and Political Goods", *World Politics* 18 (1966): 421.
7. Eckstein, „Evaluation of Political Performance", p. 8.
8. Ciclurile electorale ale celor cinci „regiuni speciale" au avut un ritm ușor diferit, iar noi am folosit acele date despre perioadele legislative care corespundeau cel mai bine cu perioada 1975-1985. Suntem recunoscători profesorului Marcello

Fedele pentru generozitatea cu care ne-a oferit date despre stabilitatea cabinetelor, date regăsite într-un proiect al său, descris în lucrarea „I processi politico--istituzionali nei sistemi regionali".

9. Am extras aceste date din *Secondo rapporto sullo stato dei poteri locali/1985* (Roma: Sistema Permanente di Servizi, 1985), p. 163, dar le-am completat şi cu date obţinute direct de la guvernele regionale.
10. *XV rapporto/1981 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Roma: Franco Angeli, 1981), p. 509.
11. Vezi mai jos, nota 30. Pentru o descriere detaliată a procedurilor noastre de evaluare, precum şi pentru o explicare a scorurilor obţinute pentru fiecare regiune, în fiecare sector politic în parte, vezi lucrarea noastră *La Pianta e le Radici: Il Radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano* (Bologna: Il Mulino, 1985), pp. 203-278. Pentru o abordare a iniţiativelor politice majore în cea mai eficientă dintre cele douzeci de regiuni, vezi Raffaella Y. Nanetti, „Social Planning, and Environmental Policies in a Post-Industrial Society", în *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*, ed. Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti (New York: Pinter, 1990), pp. 145-170. Prof. Nanetti s-a ocupat de această parte a proiectului nostru.
12. Vezi Jack L. Walker, „The Diffusion of Innovations among the American States", *American Political Science Review* 63 (1969): 880-899.
13. „Capacitatea factorului" din tabelul 3.1 se referă la corelaţia dintre un singur indicator şi indicele compozit, care este un scor factorial bazat pe o analiză de tip componente-principale ale celor 12 subscoruri. Această metodă oferă instrumentele cele mai fidele şi valide pentru combinarea indicatorilor multipli ai variabilelor teoretice, într-un indice unic; vezi R.A. Zeller şi E.G. Carmines, *Measurement in the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 1980). *Toţi indicii din această carte se bazează pe această tehnică.*
14. Strict vorbind, scorurile noastre se bazează pe procentul lunilor în care a fost în vigoare o lege model oarecare, între data trecerii legii în prima regiune, şi decembrie 1984, când s-a încheiat această parte a proiectului nostru. În decembrie 1984, legea model tipică era adoptată de ceva mai mult de jumătate dintre regiuni. Datele nu sunt valabile, în această privinţă, şi cu privire la cele cinci regiuni speciale.
15. Aceste date despre căminele pentru copii au fost extrase dintr-o prezentare nepublicată, realizată de Pierluigi Bersani la seminarul „Participation and Management in Child-Care Services", Bologna, 17-19 octombrie 1984.
16. *XIII rapporto/1979 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Roma: Fondazione Censis, 1979), p.410.
17. Pentru o cercetare detaliată a iniţiativelor de politică industrială într-o regiune, vezi Nicola Bellini, Maria Grazia Giordani şi Francesca Pasquini, „The Industrial Policy of Emilia-Romagna: The Business Service Centres", în *Regions and European Integration*, ed. Leonardi şi Nanetti, pp.171-186.
18. Atât Friuli-Venezia Giulia, cât şi Calabria erau la acea vreme conduse de guverne centriste, ceea ce înseamnă că acest indicator nu reflectă pur şi simplu predispoziţia ideologică a cabinetului în funcţiune. Aceste date au fost extrase din *Primo rapporto sullo stato dei poteri locali/1984* (Roma: Sistema Permanente di Servizi, 1984), p. 54.
19. *Primo rapporto sullo stato dei poteri locali/1984*, pp. 50-55
20. *Ibidem*, p. 220.
21. Măsura precisă determinată de noi aici este un indice factorial de scor al diferitelor măsuri anuale, care sunt, ele însele, strâns corelate; adică regiunile care au fost

cele mai eficiente în cheltuirea fondurilor pentru locuinţe în 1979 au fost cele mai eficiente şi în 1981, 1985 şi 1987. Sursele din care am cules aceste date sunt, printre altele: *XIII rapporto/1979 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Roma: Fondazione Censis, 1979), pp. 476 şi 481; *XV rapporto/1981 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Roma: Franco Angeli, 1981), p. 417; *Annuario 1985 delle autonomie locali*, ed. Sabino Cassese (Roma: Edizioni delle Autonomie, 1984), p.103; *XXI rapporto/1987 sulla situazione sociale del paese*, Censis Ricerca (Roma: Franco Angeli, 1987), p. 794.

22. Robert Leonardi este cel care a conceput şi a condus acest proiect.
23. Aceste trei sectoare – agricultura, sănătatea şi formarea profesională – acoperă două treimi din cheltuielile regionale totale. 33% dintre cereri au fost satisfăcute încă de la stadiul de scrisori, 57% au necesitat convorbiri telefonice, iar 10% au avut nevoie şi de o vizită personală.
24. Cele 66 de combinaţii bivariate dintre cele 12 măsuri au o medie $r = 0{,}43$. Doar una dintre cele 66 nu se află pe direcţia corectă, în timp ce două treimi sunt semnificative statistic la nivelul de 0,05, în ciuda numărului mic de cazuri. Primul factor care reiese din analiza factorială de tip componente-principale – pe care se bazează indicele performanţei instituţionale – determină mai mult de jumătate dintre varianţa comună totală a celor 12 indicatori.
25. Pentru o apreciere amănunţită a acestei cercetări timpurii, vezi Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti şi Franco Pavoncello, „Explaining Institutional Success. The Case of Italian Regional Government", *American Political Science Review* 77 (martie 1983): 55-74.
26. În literatura referitoare la politicile publice putem găsi o amplă dezbatere asupra utilităţii aprecierilor cetăţenilor în evaluarea serviciilor municipale. Pentru o bună trecere în revistă a acestei dezbateri, vezi Jeffrey L. Brudney şi Robert E. England „Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible?", *Public Administration Review* 42 (martie-aprilie 1982): 127-135. Pentru o evaluare pozitivă a utilităţii aprecierilor cetăţenilor, vezi Roger Parks, „Complementary Measures of Police Performance", în *Public Policy Evaluation*, Sage Yearbook in Politics and Public Policy, ed. Kenneth M. Dolbeare (Beverly Hills, California: Sage Publications, 1975), pp. 185-215; Peter Rossi şi Richard A. Berk, „Local Roots of Black Alienation", *Social Science Quarterly* 54 (martie 1974): 741-758; şi H. Schuman şi B. Gruenberg, „Dissatisfaction with City Services: Is Race an Important Factor?", în *People and Politics in Urban Society*, ed. Harlan Hahn (Beverly Hills, California: Sage, 1972), pp. 369-392. Pentru o evaluare negativă a utilităţii aprecierilor cetăţenilor, vezi Brian Stipak, „Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator", *Public Administration Review* 39 (ianuarie-februarie 1979): 46-52.
27. Stipak, „Citizen Satisfaction with Urban Services".
28. Aceste sondaje la nivel naţional au fost efectuate, în beneficiul nostru, de institutul DOXA, în 1977, 1979, 1981, 1982, 1987 şi 1988. Scorurile regiunilor de la un sondaj la altul au fost strâns corelate ($r = 0{,}7 - 0{,}8$, cifre atenuate destul de mult de eroarea de eşantionare). Indicele satisfacţiei cetăţenilor, propus de noi, este un scor factorial bazat pe o analiză de tip componente-principale a satisfacţiei regionale medii în fiecare dintre cele şase sondaje naţionale; capacitatea medie în acest indice este 0,87. Două dintre regiuni, Valle d'Aosta şi Molise, sunt atât de mici încât au fost lăsate deoparte în toate sondajele DOXA, prin urmare şi din analiza noastră.

29. Nu am reuşit să ne dăm seama exact de ce cetăţenii din Trentino-Alto Adige sunt mai mulţumiţi de guvernul lor regional decât ar fi normal, dacă ne luăm după performanţa acestuia. Totuşi, în această regiune din Alpi trăieşte o minoritate germană numeroasă şi cu o puternică conştiinţă etnică, pentru care guvernul regional reprezintă o garanţie a autonomiei etnice şi a recunoaşterii statutului lor special. Aceşti sud-tirolezi ar putea nutri o satisfacţie aparte faţă de simbolismul regiunii „speciale", distinctă de cea faţă de performanţa ei în privinţa politicii publice. Dacă excludem această regiune, corelaţia dintre satisfacţia cetăţenilor şi indicele performanţei instituţionale se ridică la $r = 0,90$.
30. Există o corelaţie semnificativă între satisfacţia cetăţenilor şi practic toţi indicatorii noştri de performanţă, luaţi fiecare în parte. Cele mai puternice corelaţii individuale sunt cu: inovaţia legislativă ($r = 0,89$), stabilitatea cabinetului ($r = 0,80$), legislaţia reformei ($r = 0,74$) şi promptitudinea birocraţiei ($r = 0,73$).
31. Această generalizare este valabilă atât cu privire la toate regiunile, cât şi în cadrul fiecărei regiuni. Singura excepţie parţială este faptul că în multe regiuni, la sfârşitul anilor '80, satisfacţia faţă de *toate* nivelurile de guvernare – naţional, local şi regional – a crescut oarecum mai repede în oraşele mai mici decât în cele mari. Nu avem nici o explicaţie pentru această interesantă descoperire, dar ea nu afectează prea mult argumentaţia noastră.
32. Pentru a evita ambiguităţile cu privire la rolul guvernării şi al opoziţiei, în această schemă am inclus doar susţinătorii declaraţi ai PCI şi DC.
33. Vezi tabelul 2.5.
34. Din punct de vedere metodologic, efectul datorat eşantioanelor mici şi erorii de eşantionare este de a diminua („atenua") artificial corelaţiile; corectarea acestor atenuări ar putea întări corelaţia dintre opiniile liderilor şi indicele nostru. Cu alte cuvinte, corelaţia reală este mai mare decât reiese din figura 3.4.
35. Analizele separate ale regiunilor „speciale" şi ale celor „obişnuite" din figura 3.4 sugerează că există unele diferenţe între cele două grupe, deşi eşantioanele sunt prea mici pentru a putea fi siguri. Impactul unei diferenţe de performanţă date asupra satisfacţiei pare să fie într-u câtva mai mare în regiunile speciale decât în regiunile obişnuite, poate pentru că liderii comunitari din regiunile speciale au avut mai mult timp la dispoziţie pentru a se declara critici sau susţinători ai guvernului regional. Cu toate acestea, în cadrul fiecărui grup de regiuni, satisfacţia şi performanţa sunt strâns corelate.
36. Performanţa guvernului regional şi satisfacţia cetăţenilor faţă de acesta sunt, de asemenea, strâns corelate cu cotele performanţei şi ale satisfacţiei faţă de guvernele *locale* din cadrul fiecărei regiuni, aşa cum se arată în Apendicele E. Acest lucru sugerează că determinanţii de bază ai performanţei guvernului au mai puţin de-a face cu politica sau personalitatea consilierilor în exerciţiu, cât cu mediul social general. Dimpotrivă, satisfacţia agregată faţă de guvernul *naţional* nu este corelată cu nici una dintre celelalte evaluări; regiunile în care cetăţenii sunt relativ satisfăcuţi de guvernele local şi regional nu sunt locuite pur şi simplu de oameni uşor de satisfăcut. Aceste fapte sunt în deplină concordanţă cu interpretarea contextuală a performanţei guvernamentale, prezentată în capitolele 4-6.

Capitolul 4

1. Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), pp. 251-254. Vezi şi Dahl, *Polyarchy*, pp. 62-80. Seymour Martin Lipset, *Political Man* (New York: Doubleday, 1960), capitolul 2, reprezintă fundamentul lucrărilor empirice contemporane din acest domeniu. C.F. Cnudde şi D. Neubauer, *Empirical Democratic Theory* (Chicago: Markham, 1969) reprezintă un compendiu convenabil al cercetărilor din anii '60 asupra modernizării şi democraţiei. Pentru o sofisticată analiză recentă, care confirmă corelaţia dintre dezvoltarea economică şi democraţie, vezi John Helliwell, „Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth", NBER Working Paper 4066 (Cambridge, Massachussetts: National Bureau of Economic Research, 1992).
2. Kenneth A Bollen şi Robert W. Jackman, „Economic and Noneconomic Determinants of Political Democracy in the 1960s", *Research in Political Sociology* (1985), pp. 38-39, citat în Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991), p. 60.
3. Robert C. Fried şi Francine F. Rabinovitz, *Comparative Urban Politics: A Performance Approach* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1980), p. 66.
4. Modernitatea economică este măsurată aici printr-un scor factorial bazat pe venitul, respectiv produsul regional brut pe cap de locuitor, pe ponderea agriculturii şi industriei în totalul forţei de muncă şi pe valoarea adăugată din industrie şi agricultură, toate din perioda 1970 1977. Aceste componente sunt foarte strâns corelate (capacitatea medie = 0,90). Fiecare dintre aceste măsuri, precum şi ceilalţi indicatori ai prosperităţii şi modernizării socio-economice – de la automobile la instalaţiile casnice – ne duc spre aceeaşi concluzie.
5. Un alt factor care face diferenţa între Lombardia şi Basilicata este mărimea, dar, dacă avem în vedere toate cele douăzeci de regiuni, numărul populaţiei şi performanţa instituţională nu sunt corelate în nici un fel.
6. Corelaţia dintre modernitatea economică şi performanţa instituţională este $r = -0,03$ *între* regiunile cele mai dezvoltate din cadranul dreapta-sus al figurii 4.2 şi $r = 0,05$ *între* regiunile cele mai puţin dezvoltate din cadranul stânga-jos.
7. Vezi J.G.A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* (Princeton: Princeton University Press, 1975).
8. Bineînţeles că termenii de „republican" şi „liberal" nu au, în acest dialog istoric, acelaşi sens ca în politica americană. Pentru interpretarea liberală clasică a gândirii politice anglo-americane, vezi Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (New York: Harcourt, Brace, 1955).
9. Don Herzog, „Some Questions for Republicans", *Political Theory* 14 (1986): 473.
10. Din această vastă dezbatere, vezi (printre mulţi alţii): Robert N. Bellah, Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler şi Steven M. Tipton, *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life* (New York: Harper and Row, 1986); Isaac Kramnick, „Republican Revisionism Revisited", *American Historical Review* 87, nr. 3 (iunie 1982): 629-664; Alasdair MacIntyre, *After Virtue* (Notre Dame: Notre Dame University Press, 1981); Pocock, *The Machiavellian Moment*; Dorothy Ross, „The Liberal Tradition Revisited and the Republican Tradition Addressed", în John Higham şi Paul Conkin, ed., *New Directions in*

American Intellectual History (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979); Michael Sandel, „The Procedural Republic and the Unencumbered Self", *Political Theory* 12 (1984): 81-96; Quentin Skinner „The Idea of Negative Liberty: Philosophical and Historical Perspectives", în *Philosophy in History*, ed. Richard Rorty, J. B. Schneewind şi Quentin Skinner (New York: Cambridge University Press, 1984); Michel Walzer, „Civility and Civic Virtue in Contemporary America", în cartea sa *Radical Principles* (New York: Basic Books, 1980); şi Gordon Wood, *The Creation of the American Republic: 1776-1787* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1969).

11. Citat în Bellah ş.a., *Habits of the Heart*, p. 28.
12. Harry N. Hirsch, „The Threnody of Liberalism: Constitutional Liberty and the Renewal of Community", *Political Theory* 14 (1986): 441.
13. William A. Galston, „Liberal Virtues", *American Political Science Review* 82 (1988): 1281.
14. În ce priveşte ştiinţa politică empirică, această cercetare vizând înţelegerea diferenţelor de performanţă democratică se inspiră considerabil din celebrul studiu al lui Gabriel A. Almond şi Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963).
15. Walzer, „Civility and Civic Virtue", p. 64.
16. Skinner, „The Idea of Negative Liberty", p. 218.
17. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, ed. J.P. Mayer, trad. George Lawrence (Garden City, N.J.; Anchor Books, 1969), pp. 525-528; ed. rom. *Despre democraţie în America* (Bucureşti: Humanitas, 1995), vol II, trad. Claudia Dumitriu, cap. VIII, IX.
18. Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Chicago: The Free Press, 1958), p. 85.
19. Aici, precum şi pe parcursul întregii noastre discuţii despre virtutea civică, ne-am folosit de lucrarea lui Jeff W. Weintraub, *Freedom and Community: The Republican Virtue Tradition and the Sociology of Liberty* (Berkeley: University of California Press, 1992).
20. Walzer, „Civility and Civic Virtue", p. 62.
21. Gianfranco Poggi, *Images of Society: Essays on the Sociological Theories of Tocqueville, Marx and Durkheim* (Stanford: Stanford University Press, 1972), p. 59.
22. Mark Granovetter, „Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology* 91 (noiembrie 1985): 481-510.
23. Albert O. Hirschman, *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America* (New York: Pergamon Press, 1984), p.57 *et passim*.
24. Tocqueville, *Democracy in America*, pp. 513-514; ed. rom., *Despre democraţie în America*, vol. II, trad. Claudia Dumitriu, pp. 119-120.
25. Tocqueville, *Democracy in America*, p. 515; ed. rom., *Despre democraţie în America*, vol. II, trad. Claudia Dumitriu, p. 122.
26. Almond şi Verba, *The Civic Culture*, capitolul II.
27. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press, 1977), pp. 10-11; Lipset, *Political Man*; David Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (New York: Knopf, 1951).
28. „După mine, nu există nimic care să merite să ne atragă mai mult privirile decât asociaţiile intelectuale şi morale din America. Putem lesne înţelege asociaţiile politice şi industriale ale americanilor; dar sensul celorlalte ne scapă, iar dacă îl

descoperim, nu îl înţelegem bine pentru că, aproape niciodată, n-am văzut ceva asemănător". Tocqueville, *Democracy in America*, pp. 517. Ed. rom., *Despre democraţie în America*, vol. II, trad. Claudia Dumitriu, p. 123.

29. Tocqueville, *Democracy in America*, p. 190. Ed. rom. *Despre democraţie în America*, vol. I, trad. Magdalena Boiangiu şi Beatrice Staicu, p. 255.
30. Nu toate asociaţiile celor ce au aceleaşi păreri urmăresc scopuri democratice şi nu toate sunt organizate într-o manieră democratică; ca exemplu putem lua Ku Klux Klan sau partidul nazist. Pentru a aprecia efectele unei anumite organizaţii asupra guvernării democratice, trebuie să luăm în considerare şi alte virtuţi civice, cum ar fi toleranţa şi egalitatea.
31. Milton J. Esman şi Norman T. Uphoff, *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), p. 40.
32. Esman şi Uphoff, *Local Organizations*, pp. 99-180 şi David C. Korten, „Community Organization and Rural Development: A Learning Process Aproach", *Public Administration Review* 40 (septembrie-octombrie 1980). 480-511. Esman şi Uphoff descoperă că factori precum resursele naturale, infrastructura fizică, resursele economice, distribuţia veniturilor, gradul de instrucţie şi polarizarea partizană sunt aparent independenţi de eficienţa cu care se dezvoltă organizaţiile locale. Pentru alte referiri la eficienţa participării locale în dezvoltarea Lumii a Treia, vezi John D. Montgomery, *Bureaucrats and People: Grassroots Participation in Third World Development* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1988), pp. 42-57, precum şi lucrările citate aici.
33. Banfield, *Moral Basis of a Backward Society*, p. 10.
34. Vezi Alessandro Pizzorno, „Amoral Familism and Historical Marginality", *International Review of Community Development* 15 (1966): 55-66 şi Sydel F. Silverman, „Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy: Amoral Familism Reconsidered", *American Anthropologist* 70, nr. 1 (februarie 1968): 1-19. Dezbaterea stârnită de cartea lui Banfield este doar o parte a unei controverse mai largi privind prioritatea cauzală dintre „cultură" şi „structură". Vom reveni asupra acestui aspect în capitolul 6.
35. *Le Associazioni Italiane*, ed. Alberto Mortara (Milano: Franco Angeli, 1985). Aceleaşi date le-am obţinut şi în 1982. Analiza noastră nu cuprinde şi organizaţiile comerciale cu scop de profit, birourile de turism şi filialele locale ale organizaţiilor naţionale; acestea din urmă au fost excluse pe considerentul că organizaţiile „importate" nu sunt un bun indicator al tendinţelor de asociere locale. Sindicatele muncitoreşti şi organizaţiile catolice, excluse şi ele din această enumerare, vor fi discutate ulterior în acest capitol.
36. Incidenţa cluburilor sportive este destul de legată de cea a celorlalte asociaţii în toate regiunile Italiei ($r = 0,59$). Pentru a evita ca măsurătoarea noastră referitoare la apartenenţa la asociaţii să fie dominată de un singur sector de activitate, am construit un scor factorial care să aloce ponderi egale ambelor categorii (cluburile sportive şi celelalte asociaţii). Cu toate acestea, nici una dintre concluziile statistice prezentate în această carte nu depinde de ponderea precisă alocată cluburilor sportive.
37. Tocqueville, *Democracy in America*, pp. 517-518. Ed. rom., *Despre democraţie în America*, vol. II, trad. Claudia Dumitriu, p. 125.
38. Datele noastre referitoare la incidenţa lecturii ziarelor provin din *Annuario Statistico Italiano* (Roma: Istituto Centrale di Statistica, 1975), p. 135. Aceste date sunt

puternic concordante cu rezultatele obținute din sondajele Eurobarometer în 1976, 1980, 1983, 1986 și 1989 ($r = 0, 91$). Datele Eurobarometer ilustrează de asemenea și puternica legătură dintre numărul membrilor asociațiilor și lectura ziarelor la nivel *individual*: 53% dintre persoanele ce erau membri ai unui grup citeau un ziar mai mult de o dată pe săptămână, comparativ cu 33% dintre cei ce nu erau membri. Acest lucru este adevărat pentru membrii tuturor tipurilor de asociații, inclusiv ai cluburilor sportive, *dar nu* și pentru membrii grupurilor religioase.

39. Roberto Cartocci, „Differenze territoriali e tipi di voto: le consultazioni del maggio-giugno 1985", *Rivista italiana di Scienza Politica* 15 (decembrie 1985): 441. Vezi și PierVincenzo Uleri, „The 1987 Referendum", în *Italian Politics: A Review*, vol. 3, ed. Robert Leonardi și Piergiorgio Corbetta (New York: Pinter Publishers, 1989), pp. 155-177.
40. Ca toți indicii din această carte, indicele participării la referendumuri, 1974-1987, este un scor factorial, bazat pe singurul factor ce rezultă din analiza de tip componente-principale a participării la vot în cele cinci referendumuri. Toate corelațiile referitoare la votul la referendumuri din acest capitol se aplică la participarea la *fiecare* referendum în parte. Cu alte cuvinte, modelele nu sunt afectate de conținutul problematicii fiecărui referendum.
41. Vezi, de exemplu, Richard S. Katz și Luciano Bardi, „Preference Voting and Turnover in Italian Parliamentary Elections", *American Journal of Political Science* 17 (1980): 97-114; și Roberto Cartocci, „Otto risposte a un problema: La divisione dell'Italia in zone politicamente omogenee", *Polis* 1 (decembrie 1987): 481-514. Datorită dimensiunilor ei reduse, Valle d'Aosta formează un district unic și nu folosește sistemul votului preferențial, așa că am exclus-o din această analiză.
42. Indicele votului preferențial, 1953-1979, este un scor factorial, bazat pe singurul factor care rezultă din analiza de tip componente-principale a votului preferențial la cele șase scrutinuri.
43. Aceste date se bazează pe o analiză secundară a rezultatelor sondajului național condus de Samuel H. Barnes, în 1968; îi suntem recunoscători profesorului Barnes pentru că ni le-a pus la dispoziție. Din compararea sondajelor și a datelor electorale din fieccare regiune rezultă că subiecții din regiunile mai puțin civice exagerează puțin măsura în care folosesc votul preferențial, însă aceasta, indiferent de cauză, nu viciază concluziile esențiale ale comparației.
44. Aceste date provin din sondajele cumulate Eurobarometer din 1975, 1977, 1983 și 1987. Aceste sondaje, precum și cel făcut de Barnes în 1968, arată că ceva mai mult de o treime dintre italieni sunt membri ai uneia sau mai multor asociații secundare, *incluzând aici sindicatele*, care cuprind puțin peste 40% din totalul membrilor asociațiilor. (Unii cercetători experimentați cred că, dat fiind numărul inevitabil limitat al întrebărilor din aceste sondaje, se poate presupune că ele micșorează nivelul apartenenței la asociații, însă această deviație este aceeași în toate regiunile). La nivelul individual de analiză, apartenența la un grup în Italia este cel mai bine prezisă de educație, sex (afilierile la sindicate și cluburi sportive sunt cele mai frecvente) și apartenența la o comunitate civică. Dacă avem în vedere toate tipurile de grupuri, inclusiv sindicatele, civismul crește rata apartenenței cu aproape 10-15%, sexul masculin cu aproape 15-20%, iar educația peste nivelul primar cu 20-25%. Dintre femeile cu o educație sumară din regiunile cele mai puțin civice, doar 15% susțin că sunt membre ale unui grup; pe când dintre bărbații cu studii universitare din regiunile cele mai civice, 66% se declară membri ai unui grup.

45. Corelaţia dintre performanţa instituţională şi măsura comunităţii civice obţinută de noi este $r = 0,53$ *între* cele 12 regiuni din cadranul dreapta-sus al figurii 4.5 şi $r = 0,68$ *între* cele 8 regiuni din cadranul stânga-jos. Ambele au semnificaţie statistică ($p < 0,04$).
46. Corelaţia parţială dintre dezvoltarea economică şi performanţa instituţională, controlând indicele comunităţii civice, este $r = -0,34$, adică nesemnificativă statistic şi orientată greşit, în timp ce corelaţia dintre indicele comunităţii civice şi performanţa instituţională rămâne puternic semnificativă ($p < 0,0001$). Corelaţia bivariată dintre indicele comunităţii civice şi măsura dezvoltării economice este $r = 0,77$. Experţii din domeniul statistic vor recunoaşte aici potenţiala problemă a multicoliniarităţii, însă, în capitolul 5, vom prezenta dovezi suplimentare care vor diferenţia efectele dezvoltării economice de cele ale comunităţii civice. Nu e lipsit de importanţă să amintim aici formula de redistribuţie prin care autorităţile centrale alocă fonduri speciale regiunilor celor mai sărace. Aceste transferuri au drept scop atenuarea efectelor sărăciei din aceste regiuni, iar acest ajutor extern poate contribui la explicarea faptului că prosperitatea unei regiuni, în sine, nu pare să favorizeze performanţa instituţională, dacă ţinem sub control variabila comunitate civică.
47. În sondajul naţional al lui Barnes din 1968, 39% dintre subiecţii din regiunile cele mai puţin civice spuneau că cunosc personal un membru al parlamentului, în contrast cu 23% dintre subiecţii din regiunile mai civice. În sondajul nostru din 1977, numărul celor care spuneau că au contactat o oficialitate locală era de două ori mai mare în regiunile mai puţin civice decât în cele mai civice.
48. Compară cu Sidney Verba, Norman H. Nie şi N.-O. Kim, *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1971).
49. Harry Eckstein şi Ted Robert Gurr, *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry* (New York: John Wiley&Sons, 1975).
50. Această comparaţie concordă cu rezultatele prezentate de Giovanni Sartori în *Il Parlamento Italiano* (Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1963), conform cărora, dintre deputaţii din parlamentul naţional, 61% din totalul celor din sud şi doar 39% din totalul celor din centru-nord (adică din cea mai civică zonă a ţării) provin din clasele superioare ale societăţii. Nu trebuie, însă, să exagerăm în privinţa originilor sociale ale consilierilor regionali. Aşa cum am arătat în capitolul 2, chiar şi în sud, cea mai mare parte a consilierilor provin din clasa de mijloc.
51. În 1970 şi 1976, le-am pus tuturor consilierilor următoarea întrebare: „În regiunea dumneavoastră se discută mult despre utilitatea creşterii participării populare. Ce rol practic, în opinia dumneavoastră, pot avea cetăţenii în treburile regiunii?". Răspunsurile au fost codificate în funcţie de mai multe aspecte, între care şi susţinerea unei participări populare mai largi.
52. Conform sondajelor Eurobarometer din perioada 1975-1989, distribuţia veniturilor (coeficientul intraregional de variaţie a venitului familiilor chestionate) este mai egalitară în regiunile civice ($r = 0,81$). Controlând variabila civism, inegalitatea veniturilor şi performanţa nu sunt corelate, deşi multicoliniaritatea atenuează rezultatele.
53. Robert D. Putnam arată, în „Studying Elite Political Culture: The Case of Ideology", *American Political Science Review* 65 (septembrie 1971): 651-681, că ataşamentul puternic al politicienilor italieni (sau britanici) faţă de anumite valori nu este incompatibil cu disponibilitatea pentru compromis.

54. Vezi Carol A. Mershon, „Relationship Among Union Actors after the Hot Autumn", *Labour* 4 (1990): 46-52 şi I. Regalia, „Democracy and Unions: Towards a Critical Appraisal", *Economic and Industrial Democracy* 9 (1988): 345-371
55. Salvatore Coi, „Sindacati in Italia: iscritti, apparato, finanziamento", *Il Mulino* 28 (1979): 201-242, citatul de la pagina 206. Coi arată că sindicalizarea este de fapt mai mare în sectorul public şi în agricultură decât în industrie.
56. Între muncitorii manuali bărbaţi, gradul de sindicalizare este de 39% în regiunile mai civice şi 21% în cele mai puţin civice. Iar între administratori şi specialişti, procentul este de 15% în regiunile mai civice şi 8% în cele mai puţin civice. 12% din fermierii bărbaţi din regiunile mai civice fac parte din sindicate, cifră de patru ori mai mare decât cea corespunzătoare regiunilor mai puţin civice. Una peste alta, 15% dintre italienii adulţi sunt membri de sindicat, iar în 25% din gospodării există un membru de sindicat. Toate aceste date provin din sondajele cumulate Eurobarometer din 1976, 1985, 1988 şi 1989.
57. Pentru o confirmare istorică a acestei idei, vezi capitolul 5, pp. 157-158.
58. Vezi Percy Allum, „Uniformity Undone: Aspects of Catholic Culture in Postwar Italy", în *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, ed. Zygmunt G. Baranski şi Robert Lumley (London: Macmillan, 1990).
59. Frecventarea bisericii este mult mai răspândită printre femei şi vârstnici, dar aceste diferenţe de angajament civic rămân valabile şi dacă ţinem sub control sexul şi vârsta. Toate rezultatele amintite în acest paragraf au fost preluate din sondajele cumulate Eurobarometer, între 1975 şi 1989.
60. Gianfranco Poggi, *Italian Catholic Action* (Stanford: Stanford University Press, 1967); Allum, „Uniformity Undone", mai ales p. 85 şi p. 91; şi Paul Ginsborg, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988* (London: Penguin Books, 1990), pp. 169-170, p. 348.
61. O excepţie parţială, dar de înţeles, de la această generalizare este faptul că cetăţenii din comunităţile civice manifestă un interes mai mare pentru chestiunile *locale* decât cei din ariile mai puţin civice.
62. Generalizările din acest paragraf se bazează pe sondajele cumulate Eurobarometer dintre 1975 şi 1989.
63. Sidney G. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy* (New Haven: Yale University Press, 1967), în special pp. 80-81 şi 198-246; citatele de la p.7 şi p. 75 (subliniate în textul original)
64. Aceste date sunt preluate din sondajele Eurobarometer din 1986 şi 1988. Educaţie „scăzută" se referă la cei 62% dintre adulţi care au renunţat la şcoală înainte de vârsta de 15 ani; educaţie „înaltă" se referă la restul. Acest sentiment de neputinţă este strâns legat de nemulţumirea faţă de starea democraţiei italiene. Indicele neputinţei are o corelaţie de $r = -0,19$ cu educaţia, de $r = -0,15$ cu indicele comunităţii civice şi de $r = -0,26$ cu satisfacţia celor chestionaţi faţă de „modul în care funcţionează democraţia în Italia"
65. Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984), p. 179.
66. Pentru o discuţie mai detaliată asupra crimei organizate din regiunile mai puţin civice, vezi capitolul 5.
67. Chiar şi în regiunile civice, doar o treime dintre cei intervievaţi au ales varianta „încrederii", dar aceasta reprezintă o cifră doar cu câteva puncte mai mică decât procentul de americani care au răspuns în mod similar la aceeaşi întrebare, în

aceeaşi perioadă. Vezi Eric M. Uslaner, „Comity in Context: Confrontation in Historical Perspective", *British Journal of Political Science* 21 (1991): 61.

68. Părţile despre „lege şi ordine" sunt extrase din sondajele naţionale efectuate în 1972 de Samuel H. Barnes şi Giacomo Sani, cărora le suntem recunoscători că ne-au pus la dispoziţie aceste date. În *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics* (Princeton: Princeton University Press, 1977) şi *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton: Princeton University Press, 1990), Ronald Inglehart arată că echilibrul dintre valorile „materialiste" şi cele „post-materialiste" are consecinţe importante asupra comportamentului politic. Pe baza rezultatelor din sondajele cumulate Eurobarometer din perioada 1976-1989, am ajuns la concluzia că, ţinând sub control vârsta, educaţia, venitul familial, frecventarea unei biserici, sexul şi prosperitatea regională, este mult mai probabil ca oamenii din regiunile mai civice să insiste asupra unei „mai mari influenţe asupra guvernării" şi a „protejării exprimării libere" şi este mult mai puţin probabil ca ei să pună accentul pe „menţinerea ordinii în cadrul naţiunii". Diferenţele din perspectiva celei de-a patra valori a lui Inglehart („împotrivirea faţă de creşterea preţurilor") sunt nesemnificative. Aceste contraste, deşi modeste în valoare absolută, sunt în conformitate cu observaţiile noastre legate de comunitatea civică: dintre doi bărbaţi sau două femei cu aceeaşi educaţie, aceeaşi situaţie materială, la fel de religioşi şi de aceeaşi vârstă, dar unul dintr-o regiune civică şi altul dintr-o regiune mai puţin civică, cetăţeanul comunităţii civice va fi mai preocupat de democraţie şi mai puţin preocupat de autoritate. Ca şi Inglehart, credem că diferenţele culturale sunt importante, deşi interpretarea noastră asupra originii lor (din capitolul 5 şi 6) este uşor diferită.

69. Aceste date se bazează pe sondajele cumulate Eurobarometer dintre 1975 şi 1989. Rezultatele prezentate în figura 4.14 îi combină pe cei „foarte satisfăcuţi" şi pe cei „destul de satisfăcuţi". Având în vedere dimensiunea considerabilă a eşantionului, rezultatele obţinute în fiecare regiune au un grad sporit de fidelitate. Într-o regresie multiplă în vederea predicţiei satisfacţiei faţă de viaţă din venit, frecventarea bisericii, comunitatea civică, vârstă, educaţie, sex şi data interviului (spre a testa tendinţele posibile de-a lungul timpului), doar primele trei sunt semnificative. Coeficienţii β sunt 0,16 pentru religiozitate, 0,15 pentru venit şi 0,14 pentru comunitatea civică.

70. Vezi, de exemplu, Richard Dagger, „Metropolis, Memory, and Citizenship", *American Journal of Political Science* 25 (1981): 715-737; Alasdair MacIntyre, *After Virtue* (Notre Dame: Notre Dame University Press, 1981); şi Michael Taylor, *Community, Anarchy and Liberty* (New York: Cambridge University Press, 1982). Riguros vorbind, nu toţi susţinătorii idealurilor comunităţii civice au ridicat în slăvi viaţa satului tradiţional; Tocqueville, de exemplu, se temea că puterea relaţiilor imediate din Franţa rurală ar putea inhiba angajamentul civic. Despre diversitatea satelor şi despre măsura în care ele sunt locul unei colaborări voluntare pentru bunurile colective, vezi Robert Wade, *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India* (New York: Cambridge University Press, 1988).

71. James Watson, *The Mafia and Clientelism: Road to Rome in Post-War Calabria* (New York: Routledge, 1988), pp. 98-99. Aşa cum indică şi titlul, nici chiar ocazionalul *Circolo dei Nobili* (Clubul Nobililor) nu poate fi considerat o forţă a solidarităţii sociale egalitare.

72. Argumentaţia noastră se întâlneşte aici cu o îndelungată dezbatere asupra eficienţiei mecanismului politic bazat pe patronaj în America urbană. Susţinătorii „subţiri" ai „bunei guvernări" se arătau indignaţi de „bossism", în timp ce apărătorii mai „din topor" ai patronajului spuneau că acest mecanism integrează grupurile de emigranţi în viaţa politică şi asigură curăţenia străzilor şi funcţionari cu simţ al răspunderii. Guvernarea prin patronaj dă randament – susţin şefii de partid. Însă ceea ce scapă din vedere ambele tabere, dar se poate regăsi în contrastul italian evidenţiat de noi, este egalitarismul social fundamental şi reţeaua densă a solidarităţii civice care stau în mod tradiţional la baza structurii sociale americane, chiar şi în oraşele mari. În general putem spune că oraşele americane au patronaj, dar nu şi clientelism. Dacă mecanismul urban este într-adevăr atât de eficient pe cât pretind susţinătorii săi şi dacă, pe de altă parte, structura socială a devenit periculos de instabilă în ultimii ani – acestea sunt două probleme ce ar merita o cercetare mai aprofundată. Pentru o analiză a politicii urbane americane, paralelă, în unele privinţe, cu cercetarea noastră, vezi Terry Nichols Clark şi Lorna Crowley Ferguson, *City Money : Political Processes, Fiscal Strain, and Retrenchment* (New York : Columbia University Press, 1983).
73. În *Oxford English Dictionary*, este definit ca „absenţă a spiritului bunei cetăţenii" (*want of good citizenship*).
74. Cicero, *Republica*, I, 25, citat în George H. Sabine, *A History of Political Theory*, ed. a III-a (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1961), p. 166.
75. Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (1790, reed. New York : Liberal Arts Press, 1955), p. 110.
76. Gabriel Almond, „Comparative Political Systems", *Journal of Politics* 18 (1956) : 391-409. Vezi şi Gabriel Almond şi G. Bingham Powell, *Comparative Politics : A Developmental Approach* (Boston : Little Brown, 1966) ; James Bryce, *Modern Democracies* (New York : The MacMillan Co., 1921), capitolul 15 ; şi Robert A. Dahl, *Polyarchy : Participation and Opposition* (New Haven. Yale University Press, 1971), pp. 110-111.
77. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems : A Framework for Analysis* (New York : Cambridge University Press, 1976), mai ales capitolele 6 şi 10.
78. G. Bingham Powell, *Contemporary Democracies : Participation, Stability, and Violence* (Cambridge : Harvard University Press, 1982), p. 41.
79. Michael Walzer, „Civility and Civic Virtue in Contemporary America", p. 69.
80. Barber, *Strong Democracy*, p. 117.
81. Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Y. Nanetti şi Franco Pavoncello, „Explaining Institutional Success : The Case of Italian Regional Government", *American Political Science Review* 77 (martie 1983) : 56, 67.
82. Aceste date se bazează pe sondajele cumulate Eurobarometer dintre 1975 şi 1989. Potrivit acestora, 54% dintre nordici şi 57% dintre sudici au renunţat la studii înainte de a împlini 15 ani. Recensământul din 1981 constata că analfabetismul era foarte redus şi putea fi întâlnit mai ales printre vârstnici, dar era ceva mai răspândit în sud (4,6%) decât în nord (0,9%).
83. Se spune adesea că Mezzogiorno este mai puţin urbanizat decât Nordul, dar acest lucru nu este deloc adevărat. În 1986, 51% dintre nordici şi 42% dintre sudici locuiau în oraşe cu 20.000 de locuitori sau mai puţin, dar 15% dintre nordici şi 22% dintre sudici locuiau în oraşe cu peste 250.000 de locuitori. Chiar excluzând

Lazio (dominat de Roma), procentele respective pentru Mezzogiorno sunt 46% şi 14%. Pe scurt, Sudul este ceva mai urban decât Nordul.

84. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968); Nelson W. Polsby, „The Institutionalization of the U.S. House of Reprezentatives", *American Political Science Review* 62 (1968): 144-168; John R. Hibbing, „Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons", *American Journal of Political Science* 32 (august 1988): 681-712.
85. Putnam, Leonardi, Nanetti şi Pavoncello, „Explaining Institutional Success", p. 72.
86. Dintre cele patru guverne regionale care au avut cel mai mult succes între 1978 şi 1985, trei au fost guverne conduse de PCI pe întreaga perioadă 1970-1985, iar al patrulea a fost guvern condus de PCI între 1975 şi 1985, când performanţa sa a crescut simţitor. Însă toate cele patru regiuni aveau tradiţii civice care (aşa cum vom vedea în capitolul 5) funcţionau cu multe secole înainte de apariţia partidului comunist. (Dacă există o legătură cauzală între civism şi puterea comuniştilor, cauza este civismul). Într-o schemă de regresie multiplă, atât indicele comunităţii civice ($\beta = 0{,}76$, $T = 9{,}19$, $p < 0{,}0000$), cât şi numărul anilor de guvernare PCI ($\beta = 0{,}31$, $T = 3{,}73$, $p < 0{,}002$) sunt predictori semnificativi pentru indicele performanţei instituţionale. Pe de altă parte, dacă luăm ca punct de reper civismul, implicarea PCI în guvernare nu are nici o legătură cu satisfacţia cetăţenilor faţă de guvernul lor regional.
87. În 1985, PCI a intrat în guvernul din Calabria, cea mai puţin civică dintre cele douăzeci de regiuni, iar între 1984 şi 1989, PCI a făcut parte din guvernul regional al Sardiniei, altă regiune destul de necivică, dar evaluarea performanţei făcută de noi nu cuprinde şi această perioadă.

Capitolul 5

1. Perspectiva istorică asupra vieţii civice din Italia din acest capitol nu se vrea a fi o abordare comprehensivă a celor opt secole pline de istorie. Povestea noastră începe în secolul al XI-lea întrucât natura vieţii sociale şi politice din Evul mediu timpuriu, între căderea Romei şi anul 1000, este în multe privinţe necunoscută. Din punctul de vedere al argumentelor teoretice pe care le urmărim aici, cel mai rău este că originile şi preistoria comunelor nordice rămân încă învăluite în mister. J.K. Hyde observa, în *Society and Politics in Medieval Italy: The Evolution of the Civil Life, 1000-1350* (London: Macmillan, 1973), că „este semnificativ faptul că nici un istoric nu a reuşit să demonstreze continuitatea instituţiilor civice de la romani până în perioada medievală, pentru nici un oraş de la nord de Roma... Să arunci o privire spre începuturile unei comune italiene este o experienţă frustrantă; adesea dovezile apar fie prea repede, fie prea târziu" (p. 14, p. 49). Vezi şi Daniel Waley, *The Italian City-Republics*, ed. a II-a, (New York: Longman, 1978), pp.1-8. Îi suntem recunoscători distinsului medievalist Richard Goldthwaite pentru încurajarea pe care ne-a oferit-o în incursiunile noastre istorice şi pentru faptul că ne-a avertizat asupra paşilor greşiţi pe care i-am făcut, deşi el nu are nici o responsabilitate pentru eventualele erori rămase.
2. J.K. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 38. Diviziunea între regatul normand din sud şi republicile comunale din nord corespunde, în multe privinţe,

celei dintre lumile bizantină şi romano-catolică din secolul anterior. O problemă interesantă, ce ar putea face obiectul unei cercetări ulterioare, este dacă acest paralelism reflectă tradiţii regionale reale şi îndelungate, chiar mai vechi decât cele discutate de noi în acest capitol.

3. *The Times Atlas of the World History*, ediţia a III-a, ed. Geoffrey Barraclough şi Norman Stone (London: Times Books, 1989), p. 124.
4. Harry Hearder, *Italy: A Short History* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 69.
5. John Larner, *Italy in the Age of Dante and Petrarch: 1216-1380* (New York: Longman, 1980), pp. 27-28.
6. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 119.
7. Larner, *Italy*, pp. 16-37.
8. *The Times Atlas of World History*, p. 124.
9. Denis Mack Smith, *A History of Sicily: Medieval Sicily: 800-1713* (New York: Viking Press, 1968), p. 54; Larner, *Italy*, pp. 28-29.
10. Larner, *Italy*, p. 31.
11. Denis Mack Smith, *A History of Sicily*, pp. 55-56. Vezi şi Giovanni Tobacco, *The Struggle for Power in Medieval Italy: Structures of Political Rule* (New York: Cambridge University Press, 1989), p. 191 şi pp. 237-244.
12. Pietr Kropotkin, *Mutual Aid: A Factor of Evolution* (London: Heinemann, 1902), p. 166.
13. Frederic C. Lane, *Venice and History* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1966), capitolul 32, „At the Roots of Republicanism", p. 535.
14. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 57. Vezi şi Larner, *Italy*, p. 86 şi Tobacco, *The Struggle for Power in Medieval Italy*, mai ales p. 188 şi pp. 203-204.
15. Lauro Martines, *Power and Imagination: City-States in Renaissance Italy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988), p. 148; el estimează că între 2 şi 12% dintre locuitorii comunelor aveau drept de vot, dar Larner, în *Italy*, p. 122, spune că, în Florenţa, unul din cinci bărbaţi avea drepturi politice, iar Waley, în *Italian City-Republics*, pp. 51-54, afirmă că rata participării era chiar mai mare.
16. Waley, *Italian City-Republics*, pp. 29-31, 51-52.
17. Lane, *Venice and History*, p. 524.
18. Pentru o perspectivă interesantă asupra instituţiilor guvernamentale ale republicilor, vezi Waley, *Italian City-Republics*, pp. 25-54.
19. Marvin B. Becker, *Medieval Italy: Constraints and Creativity* (Bloomington: Indiana University Press, 1981), p. 60.
20. Cel puţin din secolul al XVIII-lea, economiştii şi politicienii adepţi ai *laissez faire* au fost foarte sceptici cu privire la efectele sociale şi economice ale breslelor. Mancur Olson a reluat de curând acest argument în incitanta sa carte, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982): „Deşi ofereau membrilor lor asigurări şi beneficii sociale, breslele erau, înainte de toate, coaliţii distributive care se foloseau de puterea monopolului şi adesea de puterea politică pentru a-şi satisface propriile lor interese... De asemenea, ele reduceau eficienţa economică şi frânau inovaţiile tehnologice" (p. 125). Deşi nu este aici locul pentru o evaluare amănunţită a consecinţelor sociale ale breslelor medievale, noi arătăm în această carte că, indiferent de ce efecte negative ar fi avut, breslele reprezintă o etapă importantă în dezvoltarea reţelelor sociale, care încurajează performanţa guvernamentală şi

economică. Pentru o argumentare asemănătoare asupra rolului pozitiv al breslelor, vezi Charles R. Hickson şi Earl A. Thompson, „A New Theory of Guilds and European Economic Development", *Explorations in Economic History* 28 (1991): 127-168 şi Avner Greif, Paul Milgrom şi Barry Weingast, „The Merchant Gild as a Nexus of Contracts", manuscris nepublicat (Stanford, California: Hoover Institute, 1992).

21. Kropotkin, *Mutual Aid*, p. 174.
22. Larner, *Italy*, p. 196.
23. *Ibidem*, p. 113.
24. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 80.
25. Hearder, *Italy: A Short History*, p. 76.
26. Becker, *Medieval Italy*, p. 36, nota 32.
27. Larner, *Italy*, p. 114. Tobacco, în *The Struggle for Power in Medieval Italy*, p. 222, spune că la începutul secolului al XIII-lea Florenţa dispunea de 150 de turnuri private de apărare.
28. Waley, *Italian City-Republics*, pp. 97, 114.
29. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 83.
30. *Ibidem*, p. 95.
31. Waley, *Italian City-Republics*, pp. 32-36.
32. *Ibidem*, p. 13.
33. William J. Bouwsma, „Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance", în *The New Encyclopedia Britannica: Macropaedia* (Chicago: Encyclopedia Britannica, 1978), vol. 9, p. 1134.
34. Martines, *Power and Imagination*, p. 111.
35. Larner, *Italy*, p. 189.
36. John Hicks, *A Theory of Economic History* (New York: Oxford University Press, 1969), capitolele 3 şi 4.
37. Hicks, *A Theory of Economic History*, p. 40.
38. *Ibidem*, capitolul 5.
39. Becker, *Medieval Italy*, p. 19.
40. Meseriaşii şi micile manufacturi erau de asemenea importanţi pentru economia republicilor comunale. Industria lânii, de exemplu, susţinea o treime din populaţia Florenţei. Însă aceste activităţi nu erau singurele din oraşele-stat din Italia, italienii având aproape un monopol asupra comerţului la mare distanţă şi a finanţelor. În 1290, de exemplu, în Londra existau nu mai puţin de 14 sucursale ale băncilor italiene, iar în Paris, 20. Vezi Larner, *Italy*, pp. 187, 189.
41. Becker, *Medieval Italy*, pp. 85, 177 (subliniat în original). Vezi şi Janet Coleman, „The Civic Culture of Contracts and Credit: A Review Article", *Comparative Studies in Society and History* 28 (1986): 778-784.
42. Carlo M. Cipolla, *Before the Industrial Revolution: European Society and Economy, 1000-1700*, ed. a II-a (London: Metheun, 1980), pp. 198-199. Vezi şi Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 71.
43. Larner, *Italy*, p. 198.
44. *Ibidem*, p. 115.
45. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 94.
46. Bouwsma, „Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance", p. 1134. Larner, *Italy*, p. 183 şi Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 153, prezintă o listă puţin diferită a celor mai mari oraşe italiene, situând Milano şi Genova înaintea Palermo-ului, dar toată lumea este de acord cu preeminenţa Italiei în Europa la acest capitol.

47. Larner, *Italy*, p 29.
48. Bouwsma, „Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance", p. 1136.
49. Larner, în *Italy*, p. 160, spune că „la mijlocul secolului al XVI-lea, Biserica deţinea, în nordul şi centrul Italiei, doar 10-15% din terenuri, în timp ce în sud ea încă deţinea 65-75%".
50. Cipolla, *Before the Industrial Revolution*, p. 148. Cipolla descrie, în acest pasaj, diferenţa dintre modelele feudale şi cele comunale în Europa, dar spune clar că această distincţie se aplică în special contrastului dintre nordul şi sudul Italiei.
51. Philip Ziegler, *The Black Death* (London: Penguin, 1970), pp. 40-62; Hearder, *Italy: A Short History*, pp. 98-99.
52. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 107.
53. *Ibidem*, p. 142.
54. Larner, în *Italy*, p. 146, scrie că „însăşi nevoia de ratificare a celor mai importante acte de stat ale respectivului *signore* în consiliile generale sugerează o mentalitate bazată pe principiul că «ceea ce îi afectează pe toţi, trebuie aprobat de toţi»". Vezi şi Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State* (London: Verso, 1974), p. 162.
55. Vezi şi utila hartă din *The Times Atlas of World History*, p. 124, pe care se bazează în parte şi figura 5.1. Vezi şi Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, harta 4 şi Larner, *Italy*, pp. 137-150.
56. Niccolò Machiavelli, *The Discourses* (London: Penguin Books, 1970), ed. Bernard Crick, trad. Leslie J. Walker, cartea I, capitolul 55, p. 243, p. 246.
57. Bouwsma, „Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance", p. 1142.
58. Hyde, *Society and Politics in Medieval Italy*, p. 8, citându-l pe Matteo Palmieri din *Della Vita Civile*, publicată în jur de 1430. În legătură cu gândirea politică italiană din această perioadă, vezi mai ales J.G.A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* (Princeton: Princeton University Press, 1975).
59. Larner, în *Italy*, p. 51.
60. Bouwsma, „Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance", p. 1139.
61. Riguros vorbind, regiunile continentală şi siciliană ale regatului normand au fost împărţite, în 1282, între dinastiile Aragon şi Anjou, dar ele vor fi reunificate mai târziu sub numele de Regatul celor două Sicilii. Din hartă lipsesc câteva zone periferice – Sardinia, Piemontul de Vest şi Trentino – care în epocă păreau mai înclinate înspre Spania, Franţa şi, respectiv, Germania.
62. Hearder, *Italy: A Short History*, pp. 131-132 şi p.136; Waley, *Italian City--Republics*, p. 17 şi Cipolla, *Before the Industrial Revolution*, p. 162 şi p.262.
63. Carlo Tullio-Altan, în *La nostra Italia: Arretratezza socioculturale, clientelismo, trasformismo e rebellismo dall'Unita ad oggi* (Milano: Feltrinelli, 1986), pp. 31-35. Urmându-l pe Max Weber, Tullio-Altan, un distins sociolog italian, pune eclipsa republicanismului comunal şi a progresului socio-economic determinat de acesta pe seama Contra-Reformei, care a ferit Italia de etica protestantă ce lega mântuirea individuală şi responsabilitatea socială. O abordare istorică ar trebui de asemenea să ia în considerare, printre mulţi alţi factori, şi deplasarea rutelor comerciale dinspre Mediterana înspre Atlantic.
64. Sydel F. Silverman, *Three Bells of Civilization: The Life of an Italian Hill Town* (New York: Columbia University Press, 1975), pp. 93-95; Silverman, „Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy: Amoral Familism Reconsidered", *American Anthropologist* 70 (februarie 1968): 9

65. Maurice Vaussard, *Daily Life in Eighteenth Century Italy*, trad. Michael Heron (New York: Macmillan, 1963), p. 17.
66. În perioada de glorie a republicilor comunale, Nordul era mai urbanizat decât Sudul, dar lucrurile nu au stat întotdeauna aşa. Lăsând la o parte metropolele istorice ale Sudului – Napoli, Palermo şi Roma – o mare parte a ţăranilor de aici trăiau în „agro-oraşe" şi mergeau în fiecare zi la câmp. Aşa cum observam în capitolul 4, nota 83, în Italia contemporană Sudul este mai urbanizat decât Nordul.
67. Harry Hearder, *Italy in the Age of Risorgimento: 1790-1870* (New York: Longman, 1983), p. 126.
68. Bouwsma, „Italy in the Late Middle Ages and the Renaissance", p. 1139.
69. Gianni Toniolo, *An Economic History of Liberal Italy: 1850-1918*, trad. Maria Rees (New York. Routledge, 1990), p. 38, citându-l pe P. Villani, *Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione* (Bari: Laterza, 1973), p. 155.
70. Anthony Pagden, „The Destruction of Trust and its Economic Consequences in the Case of Eighteenth-century Naples", în *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, ed. Diego Gambetta (Oxford: Blackwell, 1988), pp. 127-141.
71. Maurice Agulhon, *The Republic in the Village: The People of the Var from the French Revolution to the Second Republic*, trad. Janet Lloyd (New York: Cambridge University Press, 1982), mai ales pp. 124-149.
72. *Ibidem*, pp. 131-132.
73. *Ibidem*, p. 128.
74. *Ibidem*, pp. 157, 302.
75. *Ibidem*, p. 150.
76. În 1859-1860, monarhia piemonteză, după un complicat joc diplomatic, a anexat o mare parte a peninsulei italiene, iar Victor Emanuel II a fost proclamat, în 1861, rege al Italiei unificate. În 1866 a fost anexată şi Veneţia, iar în 1870 – Roma, acest an fiind considerat ca anul desăvârşirii Unirii. Mai târziu, prin Tratatul de la Versailles din 1919, vor fi obţinute şi Triestino şi Trentino-Alto Adige. Pentru mai multe detalii, vezi Hearder, *Italy in the Age of Risorgimento: 1790-1870*.
77. Pentru un studiu asupra liberalilor din Lombardia cu privire la acest aspect, vezi Kent Roberts Greenfield, *Economics and Liberalism in the Risorgimento: A Study of Nationalism in Lombardia, 1814-48* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1965) şi Raymond Grew, *A Sterner Plan for Italian Unity: The Italian National Society in the Risorgimento* (Princeton: Princeton University Press, 1963).
78. Carlo Trigilia, „Sviluppo economico e transformazioni sociopolitiche dei sistemi territoriali a economia diffusa", *Quaderni della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli* (Milano) 16 (1981): 57.
79. Vezi Martin Clark, *Modern Italy: 1871-1982* (New York: Longman, 1984), pp. 76-77 şi Maurice F. Neufeld, *Italy: School for Awakening Countries: The Italian Labor Movement in its Political, Social, and Economic Setting from 1800 to 1960* (Ithaca, New York: New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, 1961), pp. 60, 175-176. Asociaţiile etnice fraterne care au căpătat amploare printre grupurile de imigranţi americani au funcţionat şi ele ca societăţi de întrajutorare. Vezi Michael Hechter, *Principles of Group Solidarity* (Berkeley: University of California Press, 1987), pp. 112-120.
80. Neufeld, *Italy: School for Awakening Countries*, pp. 176-177.
81. *Ibidem*, p. 177.
82. Clark, *Modern Italy*, p. 76.

83. Denis Mack Smith, *Italy: A Modern History* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1959), p. 243.
84. Neufeld, *Italy: School for Awakening Countries*, p. 185.
85. *Ibidem*, p. 64
86. Clark, *Modern Italy*, p. 87 şi p. 107; vezi şi Paul Ginsborg, „Family, Culture and Politics in Contemporary Italy", în *Culture and Conflict in Postwar Italy: Essays on Mass and Popular Culture*, ed. Zygmunt Baranski şi Robert Lumley (London: Macmillan, 1990), p. 29.
87. Compară cu capitolul 4.
88. Clark, *Modern Italy*, p. 142.
89. Donald H. Bell, „Worker Culture and Worker Politics", *Social History* 3 (ianuarie 1978): 1-21.
90. Samuel H. Barnes oferă, în *Representation in Italy: Institutionalized Tradition and Electoral Choice* (Chicago: University of Chicago Press, 1977), dovezi convingătoare în sprijinul acestei interpretări.
91. Vezi Sidney G. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy* (New Haven: Yale University Press, 1967), în special pp. 239-241 şi pp. 300-342 şi Luigi Graziano, „Patron - Client Relationships in Southern Italy", *European Journal of Political Research* 1 (1973): 3-34. După întreruperea datorată fasciştilor, activiştii fostului Partid Popular, cum ar fi Alcide de Gasperi, au fondat partidul Democraţia Creştină (DC), care va deveni principala forţă politică din Italia republicană. Cu toate acestea, spre deosebire de Partidul popular, o mare parte a sprijinului electoral al democrat-creştinilor se datora reţelelor de tip patron - client din Mezzogiorno.
92. Sydel F. Silverman, „Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy", p. 9.
93. Ginsborg, „Family, Culture and Politics", pp. 28-29.
94. Citat în Piero Bevilacqua, „Uomini, terre, economie", în *La Calabria*, ed. Piero Bevilacqua şi Augusto Placanica (Torino: Einaudi, 1985), pp. 295-296.
95. Denis Mack Smith, *Italy: A Modern History*, p. 35.
96. Unii cercetători accentuează modelul proprietăţii asupra terenurilor agricole, ca principală variabilă în explicarea obiceiurilor, politicii, relaţiilor sociale şi a economiei Italiei. Vezi, de exemplu, Sydel F. Silverman, „Agricultural Organization, Social Structure, and Values in Italy" şi lucrarea mai generală a lui William Brustein, *The Social Origins of Political Regionalism: France, 1849-1981* (Berkeley: University of California Press, 1988). Deşi nu negăm că acest factor poate avea o semnificaţie, ne îndoim că el poate explica comunitatea civică pe care am descris-o aici, din mai multe motive: în parte pentru că modelul tradiţional al proprietăţii funciare din Italia are un mod foarte complex de variaţie, care este în cel mai bun caz imperfect corelat cu aceste continuităţi (vezi Clark, *Modern Italy*, pp. 12-18); în parte datorită rolului unic pe care oraşele italiene l-au avut în stabilirea şi menţinerea acestor continuităţi; şi în parte pentru că reformele funciare postbelice din Mezzogiorno par să aibă un impact nesemnificativ asupra culturii sale politice. Vezi Michael A. Korovkin, „Exploitation, Cooperation, Collusion: An Enquiry into Patronage", *European Journal of Sociology* 29 (1988): 105-126.
97. Paul Ginsborg, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics 1943-1988* (London: Penguin Books, 1990), pp. 33-34; pasajul citat este din Piero Bevilacqua, „Quadri mentali, cultura e rapporti simbolici nella società rurale del Mezzogiorno", *Italia Contemporanea* 36 (1984): 69.

98. Pentru acestea şi pentru multe alte exemple, vezi Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 27.
99. Citat în Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 13.
100. Banfield, *Moral Basis of a Backward Society*.
101. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, p. 43.
102. Manlio Rossi-Doria, *Dieci Anni di Politica Agraria nel Mezzogiorno* (Bari: Laterza, 1958), p. 23, citat în Tarrow, *Peasant Communism*, p. 61.
103. Tarrow, *Peasant Communism*, p. 7, pp. 75-77 *et passim*; Henner Hess, *Mafia and Mafiosi: The Structure of Power*, trad. Ewald Osers (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1973).
104. Graziano, „Patron - Client Relationships in Southern Italy", pp. 5, 11; citatul din interior este din Pasquale Turiello, *Governo e governati in Italia* (Bologna: Zanichelli, 1882), p. 148.
105. A. Caracciolo, *Stato e società civile: Problemi dell'unificazione italiana* (Torino: Einaudi, 1977), p. 86, citat în Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 53.
106. Pino Arlacchi, *Mafia, Peasants and Great Estates: Society in Traditional Calabria*, trad. Jonathan Steinberg (New York: Cambridge University Press, 1983); S. N. Eisenstadt şi L. Roniger, *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (New York: Cambridge University Press, 1984), pp. 65-67; Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, p. 68; şi Graziano, „Patron - Client Relationships in Southern Italy"
107. Leopoldo Franchetti, *Inchiesta in Sicilia* (Firenze: Valecchi, 1974; publicată prima oară în 1877), parafrazat în Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 63. Tullio-Altan, care îl citează şi pe N. Dalla Chiesa, din *Il potere mafioso: Economia e ideologia* (Milano: Mazzotta, 1976), p. 64, arată că clientelismul din Sud a cunoscut o puternică revigorare după 1876, când a venit la putere o alianţă naţională dintre aristocraţia sudică şi fracţiunea reacţionară a burgheziei nordice.
108. Diomede Ivone, „Moral Economy and Physical Life in a Large Estate of Southern Italy in the 1800s", *Journal of Regional Policy* 11 (ianuarie-martie 1991): 107-110, rezumând volumul de Marta Petrusewicz, *Latifondo: Economia morale e vita materiale in una periferia dell'Ottocento* (Venezia: Marsilio, 1989).
109. Graziano, „Patron - Client Relationships in Southern Italy", p. 26.
110. Clark, *Modern Italy*, pp. 69-73.
111. Antonio Gramsci, *Antologia degli Scritti*, ed. Carlo Salinari şi Mario Spinella (Roma: Riuniti, 1963), vol. 1, p. 74, citat în Tarrow, *Peasant Communism*, p. 3.
112. Hess, *Mafia and Mafiosi*, p. 18.
113. *Ibidem*, p. 25. Vezi şi Tullio-Altan, *La nostra Italia*, pp. 67-76 şi Graziano, „Patron - Client Relationships in Southern Italy", p. 10, care descrie Mafia ca fiind „forma specifică a clientelismului sicilian tradiţional".
114. Diego Gambetta, „Mafia: the Price of Distrust", în *Trust*, ed. Gambetta, p. 162.
115. Franchetti, *Inchiesta in Sicilia*, pp. 72-73, citat în Tullio-Altan, *La nostra Italia*, pp. 68-69.
116. Ginsborg, *History of Contemporary Italy*, p. 34.
117. Diego Gambetta, „Fragments of an Economic Theory of the Mafia", *European Journal of Sociology* 29 (1988): 127-145, citatul de la p. 128.
118. Hess, *Mafia and Mafiosi*, p. 67.
119. Diego Gambetta, „Mafia: the Price of Distrust", p. 173.
120. Eisenstadt şi Roniger, *Patrons, Clients and Friends*, p. 68; Hess, *Mafia and Mafiosi*.

121. Tullio-Altan, *La nostra Italia*, p. 69.
122. Hess, *Mafia and Mafiosi*, pp. 76-77.
123. Pentru o analiză asemănătoare a Mafiei şi a Camorrei din Italia de astăzi, vezi Ginsborg, „Family, Culture and Politics", pp. 41-45.
124. Arlacchi, *Mafia, Peasants and Great Estates*.
125. Măsura propusă de noi pentru forţa societăţilor de întrajutorare este un scor factorial constând din apartenenţa la astfel de societăţi, standardizată în funcţie de populaţia regiunii, în 1873, 1878, 1885, 1895 şi 1904.
126. Am măsurat forţa cooperativelor cu ajutorul unui scor factorial constând din numărul cooperativelor, standardizat în funcţie de populaţia regiunii, în 1889, 1901, 1910 şi 1915.
127. Am măsurat forţa partidelor de masă cu ajutorul unui scor factorial constând din însumarea forţei socialiştilor şi a popularilor catolici în alegerile generale din 1919 şi 1921, precum şi a forţei lor în consiliile locale din acea perioadă.
128. Am măsurat participarea la vot cu ajutorul unui scor factorial constând din însumarea participării la alegerile naţionale din 1919 şi 1921, precum şi la alegerile locale şi provinciale din 1920; acestea au fost singurele alegeri cu sufragiu universal masculin dinaintea venirii la putere a fasciştilor.
129. Aici, măsura noastră reprezintă proporţia tuturor organizaţiilor culturale şi recreaţionale fondate înainte de 1860 şi contabilizate la recensământul din 1982. Este evident că acesta este un indicator indirect şi imperfect, din moment ce el nu cuprinde şi asociaţiile active cândva, dar care nu au supravieţuit. Pe de altă parte, în absenţa unui recensământ anterior al asociaţiilor locale, aceste date ne oferă singurul indice naţional şi cantitativ al asociaţionismului local non-politic şi non-economic din Italia sfârşitului secolului al XIX-lea.
130. Majoritatea teritoriilor care au au format ulterior regiunile Friuli-Venezia Giulia şi Trentino-Alto Adige au fost anexate de Italia abia la sfârşitul primului război mondial şi sunt astfel lăsate la o parte din această analiză istorică, ca şi mica Valle d'Aosta, care făcea parte, la acea vreme, din Piemont.
131. Stabilitatea civismului de-a lungul timpului, prezentată în figura 5.3, se bazează pe seturi de variabile puţin diferite în cele două perioade. Nu avem date cu privire la nici o variabilă pe tot parcursul acestui secol. Cu toate acestea, stabilitatea însăşi, deceniu de deceniu, a unor elemente precum societăţile de întrajutorare, cooperativele, participarea la vot şi folosirea votului preferenţial (uniform, $r = 0,9$) sunt concordante cu o puternică stabilitate pe termen lung.
132. Samuel H. Barnes şi Giacomo Sani demonstrează, în „Mediterranean Political Culture and Italian Politics", *British Journal of Political Science* 4 (iulie 1974): 289-303, că, după anumite măsuri ale comportamentului politic (mai ales indicatori ai relaţiilor de tip patron - client, precum votul preferenţial şi legăturile personale cu politicienii), sudicii care au migrat în Nord se aseamănă mai mult cu nordicii decât cu ex-concetăţenii lor din Sud, ceea ce sugerează că „aculturaţia" la modelele comunităţii dominante se poate produce destul de repede. Aşa cum vom arăta în următorul capitol, comportamentul civic este mai ferm ancorat în normele şi reţelele sociale decât în predilecţiile personale.
133. Concluziile noastre privitoare la impactul tradiţiilor istorice asupra culturii civice şi a performanţei guvernamentale contemporane prezintă similarităţi clare cu descoperirile antropologice ale lui Caroline White, prezentate în *Patrons and Partisans: A Study of Politics in Two Southern Italian comuni* (New York:

Cambridge University Press, 1980). White a studiat două oraşe vecine din Abruzzi, unul caracterizat printr-un secol de angajament civic activ, relaţii sociale egalitare, „simţ al comunităţii", „politică deschisă" şi guvernare locală eficientă, iar al doilea printr-o tradiţie a relaţiilor de tip patron - client, ierarhie socială, personalism, facţionalism şi guvernare ineficientă. Explicaţia dată de White pentru aceste manifestări contrastante, ca şi cea dată de noi, se concentrează asupra istoriei sociale. Singura diferenţă este accentul deosebit pe care ea îl pune pe modelele proprietăţii funciare.

134. Hyde, în *Society and Politics in Medieval Italy*, pp. 17-37, observă că principalul contrast economic din Italia secolului al X-lea este cel dintre zonele înapoiate din interiorul teritoriului şi oraşele prospere de pe coastă, contrast prezent atât în Nord, cât şi în Sud, dar mai pregnant în Sud.
135. Compară cu Larner, *Italy*, pp. 149-150, pp. 189-190 şi cu Becker, *Medieval Italy*.
136. Până în anii '70, ocuparea forţei de muncă în industrie rămâne un indicator destul de bun al modernizării economice a Italiei; după aceea, apariţia unei economii post-industriale, bazate pe servicii, a făcut ca acesta să nu mai poată fi un indicator fidel. Recensămintele forţei de muncă din Italia sfârşitului de secol al XIX-lea sunt cunoscute ca fiind discutabile, aşa că trebuie să fim prudenţi cu datele referitoare la perioada anilor 1870 şi 1880, prezentate în tabelul 5.2. Analiza noastră se bazează pe estimările oficiale publicate de Institutul Central de Statistică din Italia în anii 1970. Totuşi, rezultate în esenţă identice sunt sugerate de datele modificate prezentate de O. Vitali, *Aspetti dello sviluppo economico italiano alla luce della ricostruzione della popolazione attiva* (Roma: Università di Roma, 1970).
137. Rata mortalităţii infantile la nivel naţional era de 155 la 1000 de nou-născuţi vii; în Emilia-Romagna rata era 171, iar în Calabria 151.
138. În 1977-1985, rata mortalităţii infantile la 1000 de nou-născuţi vii era de 15 în Calabria şi 11 în Emilia-Romagna.
139. Robert Leonardi, „Peripheral Ascendancy in the European Community: Evidence from a Longitudinal Study", manuscris nepublicat (Bruxelles: Comisia Europeană, noiembrie 1991). În 1970, Spania, Grecia şi Portugalia nu erau membre ale Comunităţii Europene, de aceea nu sunt incluse în analiză.
140. O versiune preliminară a materialului care urmează a apărut pentru prima oară în lucrarea noastră „Institutional Performance and Political Culture: Some Puzzles about the Power of the Past", *Governance* 1 (iulie 1988): 221-242.
141. Rezultatele prezentate aici se bazează pe datele istorice despre ocuparea forţei de muncă din 1901 şi despre mortalitatea infantilă între 1901 şi 1910, dar rezultate similare se obţin şi pe baza datelor din întreaga perioadă 1880-1920. Datele contemporane sunt din 1977 (ocuparea forţei de muncă) şi 1977-1985 (mortalitatea infantilă), dar iarăşi rezultatele sunt solide şi nu depind de datele particulare alese.
142. Indicele R^2 ajustat de predicţie a civismului în anii '70 este 0,86 şi poate fi pus în întregime pe seama corelaţiei $r = 0{,}93$ cu tradiţiile civice din perioada 1860-1920. β pentru fiecare dintre variabilele socio-economice este total nesemnificativ.
143. Pentru predicţia gradului de ocupare a forţei de muncă în agricultură în 1977, β pentru gradul de ocupare a forţei de muncă în agricultură la nivelul anului 1901, este 0,26 (semnificanţa: 0,11), în timp ce β pentru tradiţiile civice este -0,73 (semnificanţa: 0,0003). Pentru predicţia ocupării forţei de muncă din industrie în 1977, β cu privire la aceasta în 1901 este 0,01 (nesemnificativ), în timp ce β pentru tradiţiile civice este 0,82 (semnificanţa: 0,0005). R^2 ajustat pentru ocuparea

forței de muncă din agricultură în 1977 este 0,69, în timp ce R^2 ajustat pentru ocuparea forței de muncă din industrie în 1977 este 0,63.

144. Pentru predicția mortalității infantile din 1977-1985, β referitor la mortalitatea infantilă din 1901-1910 este 0,19 (nesemnificativ), în timp ce β pentru tradițiile civice este -0,75 (semnificanța: 0,001). R^2 este 0,56.

145. Nu avem date corespunzătoare cu privire la venitul regional pe cap de locuitor din secolul al XIX-lea, dar în 1911 (când devin disponibile unele date) venitul și civismul sunt suficient de strâns corelate (r = 0,81) încât acest tip de analiză statistică să fie amenințat de inconvenientul tehnic al multicoliniarității. Cu toate acestea, în predicția venitului din 1987, β pentru venitul din 1911 este 0,32 (semnificanța: 0,003), în timp ce β pentru tradițiile civice este 0,70 (semnificanța: 0,0000); R^2 ajustat este 0,96. Cu alte cuvinte, atât tradițiile civice, cât și nivelul venitului din 1911 par să fie legate, independent una față de alta, de venitul din anii 1980, dar civicul tot pare un predictor mai puternic decât economicul. De asemenea, referitor la tradițiile civice (β = 0,90, semnificanța: 0,0003), venitul din 1911 (β = 0,02, semnificanța: 0,91) nu are nici un rol în explicarea civicului din anii 1970. În general, toate acestea sunt în conformitate cu rezultatele prezentate în text cu privire la ocuparea forței de muncă și la mortalitatea infantilă.

146. Compară cu Ronald Inglehart, „The Renaissance of Political Culture", *American Political Science Review* 82 (1988): 1203-1230, pentru o argumentare asemănătoare, deși definiția pe care o dă Inglehart „culturii civice" diferă întru câtva de a noastră.

147. Numărul membrilor de sindicat era relativ scăzut înainte de primul război mondial, iar datele disponibile nu sunt foarte certe, în parte datorită complexității agregării datelor referitoare la sindicatele agricole și industriale cu diverse orientări politice.

148. În studiul său amănunțit despre organizarea clasei muncitoare din Sesto San Giovanni, Bell ajunge la o concluzie asemănătoare: „Tradițiile culturale anterioare apariției fabricilor condiționează puternic formarea clasei muncitoare moderne italiene, precum și acțiunile ei politice" („Worker Culture and Worker Politics", p. 20). Vezi și Donald Howard Bell, *Sesto San Giovanni: Workers, Culture, and Politics in an Italian Town, 1880-1922* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1986). Apartenența la sindicate la nivel regional, în 1921, prezintă o corelație r = 0,58 cu fracțiunea forței de muncă ocupată în industrie și o corelație r = -0,49 cu fracțiunea forței de muncă ocupată în agricultură, dar aceste corelații sunt înșelătoare și pot fi puse pe seama dependenței atât a apartenenței la sindicate, cât și a dezvoltării economice, de tradițiile civice.

149. Pentru dovezi în sprijinul afirmațiilor din acest paragraf, vezi Vitali, *Aspetti dello sviloppo*, pp. 360-361, pp. 376-389; Toniolo, *Economic History*, în special pp. 5-8 și pp. 120-123 (deși coloanele din tabelul 10.4, p. 122, al lui Toniolo sunt, din nefericire, inversate); Vera Zamagni, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia: Bilancio dell'età giolittiana* (Bologna: Il Mulino, 1978), mai ales pp. 198-199; Tulio-Altan, *La nostra Italia*, pp. 38-39; Clark, *Modern Italy*, pp. 24, 31, 132. Recenta carte a lui Toniolo oferă o perspectivă sistematică și utilă asupra dezvoltării economice a Italiei între 1850 și 1918.

150. Vezi Zamagni, *Industrializzazione*, mai ales pp. 205-206; și Istituto Guglielmo Tagliacarne, *I redditi e i consumi in Italia: Un'analisi dei dati provinciali* (Milano: Franco Angeli, 1988), în special p. 55.

151. Pentru o introducere în literatura economică referitoare la disparităţile regionale, vezi Robert J. Barro şi Xavier Sala-i-Martin, „Convergence across States and Regions", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 1991: 107-182. Pentru o scurtă trecere în revistă a vastei literaturi despre „problema Sudului", vezi Toniolo, *Economic History*, mai ales pp. 133-150; Clark, *Modern Italy*, mai ales pp. 23-28; şi Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, pp. 17-28.
152. Zamagni, *Industrializzazione*, pp. 199-201.
153. Toniolo, *Economic History*, p. 148.
154. *Ibidem*, p. 52. Gradul de alfabetizare era mai ridicat în Nord la vremea unificării, iar această diferenţă a crescut constant între 1871 şi 1911. Educaţia era un important avantaj latent, care ajută la explicarea progresului mai rapid al Nordului. Cu toate acestea, diferenţele educaţionale dintre Nord şi Sud au dispărut, în esenţă, în ultimele decenii, în ciuda menţinerii şi chiar a adâncirii distanţei economice şi civice. Vezi capitolul 4.
155. *Ibidem*, p. 121, p.148.
156. J.R. Siegenthaler, „Sicilian Economic Change since 1860", *Journal of European Economic History* nr. 2 (1973): 414, citat în Zamagni, *Industrializzazione*, p. 215; Siegenthaler concluzionează că „rigiditatea structurii sociale şi politice a Siciliei trebuie văzută ca singura cauză majoră a înapoierii economice a insulei, iar singura cale de progres este dispariţia acestui tip de structură".
157. Arnaldo Bagnasco, *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo italiano* (Bologna: Il Mulino, 1977) şi *La costruzione sociale del mercato: Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia* (Bologna: Il Mulino, 1988).
158. Michael J. Piore şi Charles F. Sabel, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity* (New York: Basic Books, 1984). Pentru o culegere utilă de cercetări asupra districtelor industriale, „specializărilor flexibile" şi a precondiţiilor lor sociale, vezi *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*, ed. Frank Pyke, Giacomo Becattini şi Werner Sengenberger (Geneva: International Institute for Labor Studies of the International Labor Organization, 1990), mai ales Sebastiano Brusco, „The Idea of the Industrial District: Its Genesis", pp. 10-19 şi Giacomo Becattini, „The Marshallian Industrial District as a Socioeconomic Notion", pp. 37-51. Doctrina „specializării flexibile" conţine uneori şi ipoteza că astfel de districte industriale reprezintă „modelul viitorului" în economia mondială, dar nu la acest lucru ne vom referi noi aici.
159. Sebastiano Brusco, „The Emilian Model: Productive Decentralisation and Social Integration", *Cambridge Journal of Economics* 6 (1982): 167-184. Patrizio Bianchi şi Giuseppina Gualtieri, „Emilia-Romagna and its Industrial Districts: The Evolution of a Model", în *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna*, ed. Robert Leonardi şi Raffaella Y. Nanetti (New York: Pinter, 1990), pp. 83-108; Bianchi şi Gualtieri observă că, deşi succesul întreprinderilor mici şi mijlocii din „a treia Italie" a fost iniţial atribuit evaziunii fiscale la scară largă şi încălcării legislaţiei privind sindicatele, cercetările ulterioare au respins în general această interpretare.
160. Mark H. Lazerson, „Organizational Growth of Small Firms: An Outcome of Markets and Hierarchies?", *American Sociological Review* 53 (iulie 1988): 331
161. Michael J. Piore şi Charles F. Sabel, „Italian Small Business Development: Lessons for U.S. Industrial Policy", in *American Business in International Competition: Government Policies and Corporate Strategies*, ed. John Zysman şi Laura Tyson (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 401-402.

162. Piore şi Sabel, *Second Industrial Divide*, p. 265, p.275.
163. Pentru alte dovezi referitoare la modelele descrise în acest paragraf, vezi Brusco, „The Idea of the Industrial District", pp. 15-16; Becattini, „The Marshallian Industrial District", p. 33, p. 39; Michael J. Piore, „Work, Labour and Action: Work Experience in a System of Flexible Production", p. 55, pp. 58-59; şi Carlo Triglia, „Work and Politics in the Third Italy's Industrial Districts", pp. 179-182, toate cuprinse în volumul *Industrial Districts and the Inter-firm Co-operation in Italy*, ed. Pyke, Becattini şi Sengenberger, precum şi Paolo Feltrin „Regolazione politica e sviluppo economico locale", *Strumenti* 1 (ianuarie-aprilie 1988): 51-81. Reţelele civice par să stimuleze dinamismul economic şi în afara Italiei. De exemplu, „durabilitatea din Silicon Valley se datorează deopotrivă denselor sale reţele de relaţii sociale, profesionale şi comerciale, cât şi eforturilor întreprinzătorilor privaţi". AnnaLee Saxenian, „Regional Networks and the Resurgence of Silicon Valley", *California Management Review* 33 (toamna 1990): 89-112.
164. *Atlas of Industrializing Britain, 1780-1914*, ed. John Langton şi R. J. Morris (New York: Metheun, 1986), p. xxx.
165. Ginsborg, *History of Contemporary Italy*, p. 219. Deşi conform standardelor nord-americane aceste cifre nu înseamnă mare lucru, ele par extraordinare pe un continent unde multe familii rămân într-un singur loc timp de generaţii. (Chiar şi astăzi, italienii educaţi, întrebaţi fiind „De unde veniţi?", răspund adesea că dintr-un orăşel de unde părinţii lor au emigrat cu zeci de ani în urmă şi unde ei înşişi n-au stat, de fapt, niciodată.) Mai mult, milioane de italieni au emigrat în alte ţări. Într-adevăr, se poate spune că înapoierea Sudului se datorează şi „emigrării selective", în condiţiile în care era, proporţional, mai probabil ca sudicii cu spirit civic să emigreze. (Pentru câteva elemente sugestive, vezi Johan Galtung, *Members of Two Worlds* [New York: Columbia University Press, 1971], pp. 190-191, citat în Barnes şi Sani, „Mediterranean Political Culture and Italian Politics", p. 300.) Deşi nu respingem acest argument în întregime, el nu poate explica continuităţile istorice trasate aici, pentru că, în cea mai mare parte a secolului al XIX-lea, majoritatea emigranţilor italieni proveneau din Nord. Emigraţia sudică a devenit substanţială abia din 1890. Vezi Clark, *Modern Italy*, p. 32, pp. 165-166.

Capitolul 6

1. Dacă ar fi nevoie de dovezi, în urma sondajelor noastre am descoperit, în aceste regiuni, o mai mare insatisfacţie faţă de viaţa publică şi faţă de perspectivele individuale. Iar părerea exprimată uneori de cei din afară, conform căreia sudicilor le face plăcere starea lor de înapoiere – că ei preferă acest fel de viaţă publică – este contrară şi bunului simţ, dar şi dovezilor empirice.
2. Jeff Frieden, Peter Hall şi Ken Shepsle au fost cei care au formulat problemele ce inspiră acest capitol, dar nu sunt în nici un fel responsabili pentru rezultatele obţinute de noi.
3. David Hume (1740), cartea 3, partea a 2-a, secţiunea 5, citat în Robert Sugden, *The Economics of Rights, Co-operation and Welfare* (Oxford: Basil Blackwell, 1986), p. 106.
4. Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 6. Pentru o introducere

utilă în literatura formală despre dilemele acțiunii colective, vezi Ostrom, precum și Robert H. Bates, „Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism", *Politics and Society* 16 (1988): 387-401

5. Diego Gambetta, „Can We Trust Trust?", în *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, ed. Diego Gambetta (Oxford: Blackwell, 1988), p. 216 (subliniat în original).
6. Pietr Kropotkin, *Mutual Aid: A Factor of Evolution* (London: Heinemann, 1902), p. xv.
7. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 58.
8. Gambetta, „Can We Trust Trust?", p. 221.
9. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 59.
10. Bates, „Contra Contractarianism", p. 395.
11. Robert Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, p. 105 (subliniat în original). Sugden discută aici o iterare neprecizată a dilemei prizonierului, dar aceleași idei se pot aplica și dilemei prizonierului într-o singură rundă.
12. Gambetta, „Can We Trust Trust?", p. 217, nota 6.
13. D. Fudenberg și E. Maskin, „A folk-theorem in repeated games with discounting and with incomplete information", *Econometrica* 54 (1986): 533-554; riguros vorbind, teorema populară susține că „trișează întotdeauna" nu este unicul echilibru în dilema prizonierului repetată, așa cum este în cea într-o singură rundă. Vezi și Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984) și Michael Taylor, *Anarchy and Cooperation* (London: Wiley, 1976).
14. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 12.
15. Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press, 1975) și Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985).
16. Ostrom, *Governing the Commons*.
17. Bates, „Contra Contractarianism".
18. Stephen Cornell și Joseph P. Kalt, „Culture and Institutions as Public Goods: American Indian Economic Development as a Problem of Collective Action", în *Property Rights, Constitutions, and Indian Economics*, ed. Terry L. Anderson (University of Nebraska Press, 1990), p. 33, citându-l pe James Buchanan, „Before Public Choice", în *Explorations in the Theory of Anarchy*, ed. Gordon Tullock (Blacksburg, Virginia: Center for the Study of Political Choice, Virginia Polytechnic Institute, 1972); Jack Hirshleifer, „Comment on Peltzman", *Journal of Law and Economics* 19 (1976): 241-244; și Douglass C. North, „Ideology and Political/Economic Institutions", *Cato Journal* 8 (primăvara-vara 1988): 15-28.
19. Bates, „Contra Contractarianism", p. 398. Vezi și Robert H. Bates, „Social Dilemmas and Rational Individuals: An Essays on the New Institutionalism" (Duke University, manuscris nepublicat, 1992).
20. Pentru conceptul de capital social, vezi James S. Coleman, *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990), pp. 300-321, care îi atribuie lui Glenn Loury meritul pentru a fi introdus conceptul. Vezi Glenn Loury, „A Dynamic Theory of Racial Income Differences", în *Women, Minorities, and Employment Discrimination*, ed. P. A. Wallace și A. Le Mund (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977) și Glenn Loury, „Why Should We Care about Group Inequality?", *Social Philosophy and Policy* 5 (1987): 249-271. Pentru aplicațiile

practice ale conceptului de capital social, vezi Elinor Ostrom, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1992). Pentru o discuție legată de aceasta, vezi Robert H. Bates, „Institutions as Investments", Duke University Program in Political Economy, Papers in Political Economy, Working Paper 133 (decembrie 1990). Argumentul conform căruia capitalul social ar favoriza cooperarea în societatea internă este analog, în punctele esențiale, cu teza lui Robert O. Keohane, din *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), conform căreia regimurile internaționale facilitează cooperarea în economia politică mondială.

21. Coleman, *Foundations*, p. 302, p. 304, p. 307.
22. Shirley Ardener, „The Comparative Study of Rotating Credit Associations", *Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland* 94 (1964): 201.
23. Vezi Ardener, „The Comparative Study of Rotating Credit Associations"; Clifford Geertz, „The Rotating Credit Associations: A «Middle Rung» in Development", *Economic Development and Cultural Change* 10 (aprilie 1962): 241-263; și Carlos G. Vélez-Ibañez, *Bonds of Mutual Trust: The Cultural Systems of Rotating Credit Associations among Urban Mexicans and Chicanos* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1983). Timothy Besley, Stephen Coate și Glenn Loury, în „The Economics of Rotating Savings and Credit Associations", *American Economic Review*, în curs de apariție în 1992, abordează asociațiile de credit prin rotație din punct de vedere formal.
24. Vélez-Ibañez, în *Bonds of Mutual Trust*, arată că exista o asociație de credit prin rotație a deținuților dintr-o închisoare mexicană, care trebuia să furnizeze marijuana, deși nu avem nici o docadă că aici și-ar avea originea cuvântul *„pot"*.
25. Geertz, „The Rotating Credit Associations", p. 244.
26. Ardener, „The Comparative Study of Rotating Credit Associations", p. 216.
27. *Ibidem*. Pentru importanța reputației în asociațiile de credit prin rotație, vezi Michael Hechter, *Principles of Group Solidarity* (Berkeley: University of California Press, 1987), pp. 109-111.
28. Vélez-Ibañez, *Bonds of Mutual Trust*, p. 33. Despre încredere, intermediari și rețele, vezi Coleman, *Foundations of Social Theory*, capitolul 8.
29. Besley, Coate și Loury, „Economics of Rotating Savings and Credit Associations".
30. De fapt, chiar lipsa alternativelor realizabile le putea crește credibilitatea ca participanți la societățile de credit prin rotație. Datorăm lui Glenn Loury această observație.
31. Ostrom, *Governing the Commons*, pp. 183-184.
32. Geertz, „The Rotating Credit Association", p. 243, p. 251.
33. Ostrom, *Governing the Commons*, p. 190.
34. A.O. Hirschman, „Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse", *American Economic Review* Proceedings 74 (1984): 93, citat în Partha Dasgupta, „Trust as a Commodity", în *Trust*, ed. Gambetta, p. 56.
35. Vezi abordarea normei „trăiește și lasă-l și pe celălalt să trăiască" în timpul războiului din tranșee în Axelrod, *Evolution of Cooperation*, p. 85.
36. Gambetta, „Can We Trust Trust?", p. 234 (subliniat în original).
37. „Cu cât oamenii cer mai des ajutorul celuilalt, cu atât mai mare va fi cantitatea de capital social generat... Relațiile sociale, dacă nu sunt menținute, se atrofiază;

așteptările și obligațiile dispar în timp; iar normele depind de comunicarea regulată". Coleman, *Foundations of Social Theory*, p. 321.

38. Coleman, *Foundations of Social Theory*, p. 315. Vezi și Ostrom, *Crafting Institutions*, p. 38: „capitalul social nu se produce automat sau spontan". Robert E. Lucas, Jr., „On The Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics* 22 (1988). Hechter, în *Principles of Group Solidarity*, distinge între „bunuri publice" (caracterizate prin comuniune și non-excluziune) și „bunuri colective" (care pot implica, într-o anumită măsură, excluziunea). Cel puțin în faza inițială, unele tipuri de capital social pot fi caracterizate prin excluziune; „societățile-turn" din Italia medievală, de exemplu, nu îi apărau și pe nemembri. Cu toate acestea, așa cum arată Hechter (p. 123 *et passim*), din grupurile informale care apar la început cu scopul de a produce bunuri colective, pot apărea grupuri formale care produc bunuri publice pure: până la urmă, de ordinea civică generată de comune și de „societățile turn" s-au bucurat și cei care nu erau membri ai acestor societăți.
39. Vezi Coleman, *Foundations of Social Theory*, p. 317 și Dasgupta, „Trust as a Commodity", p. 64.
40. Coleman, *Foundations of Social Theory*, pp. 317-318.
41. Kenneth J. Arrow, „Gifts and Exchanges", *Philosophy and Public Affairs* 1 (vara 1972): 357.
42. Anthony Pagden, „The Destruction of Trust and its Economic Consequences in the Case of Eighteenth-century Naples", în *Trust*, ed. Gambetta, pp. 136-138, citându-l pe Antonio Genovesi, *Lezioni di economia civile* (1803).
43. Mark H. Lazerson, în „Organizational Growth of Small Firms: An Outcome of Markets and Hierarchies?", *American Sociological Review* 53 (iunie 1988): 330-342, arată că încrederea managerilor unii în alții și încrederea dintre muncitori și conducere este esențială pentru productivitatea înaltă a micilor firme din Emilia-Romagna.
44. Dasgupta, „Trust as a Commodity", pp. 50-51 (subliniat în original).
45. Bernard Williams, „Formal Structures and Social Reality", în *Trust*, ed. Gambetta, p. 8, p. 12. Glenn Loury ne arată că încrederea personală pleacă de la premisa că indivizii sunt diferiți în ce privește încrederea pe care o merită, în timp ce, în cazul încrederii sociale, structura situației este mai importantă decât caracterul personal.
46. Compară cu James G. March și Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989), p. 27.
47. Coleman, *Foundations of Social Theory*, p. 251
48. March și Olsen, *Rediscovering Institutions*, p. 27; Robert Axelrod, „An Evolutionary Approach to Norms", *American Political Science Review* 80 (decembrie 1986): 1095-1111.
49. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, pp. 36-45. Vezi și Kenneth Arrow, *The Limits of Organization* (New York: Norton, 1974), p. 26; și George Akerlof, „Loyalty Filters", *American Economic Review* 73 (1983): 54-63, citat în Mark Granovetter, „Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology* 91 (noiembrie 1985): 489.
50. Marshall Sahlins, în *Stone Age Economics* (Chicago: Aldine-Atherton, 1972), folosește termenii de „echilibrat" și „generalizat"; Robert O. Keohane, în „Reciprocity in International Relations", *International Organization* 40 (1986): 1-27, face o distincție strâns legată de aceasta, între reciprocitatea „specifică" și cea „generalizată". Este important să distingem între *strategia* reciprocității (dinte pentru

dinte) şi *norma* reciprocităţii, deşi cele două sunt uneori legate empiric. Pe noi ne interesează aici în primul rând norma. Vezi şi Axelrod, *Evolution of Cooperation* şi „An Evolutionary Approach to Norms".

51. Citat în Alvin W. Gouldner, „The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement", *American Sociological Review* 25 (aprilie 1960): 161.
52. Ostrom, *Governing the Commons*, p. 200, p. 211. Ostrom (p. 38) este totuşi sceptică cu privire la explicaţiile în care normele sunt tratate ca variabile „în-cuget", neobservabile.
53. Michael Taylor, *Community, Anarchy and Liberty* (New York: Cambridge University Press, 1982), pp. 28-29 (subliniat în original). Vezi şi Gouldner, „The Norm of Reciprocity", p. 173.
54. Keohane, „Reciprocity in International Relations", p. 21.
55. Granovetter, „Economic Action and Social Structure". El deosebeşte abordarea sa „ancorată" atât de o concepţie „suprasocializată" asupra acţiunii umane, în care acţiunea este în întregime determinată de roluri şi norme, cât şi de o concepţie „subsocializată" (mai uzuală în teoria jocurilor simple), în care actorii atomizaţi nu sunt constrânşi de nici o relaţie socială. Pentru considerarea reţelelor şi a încrederii drept capital care favorizează schimbul social, vezi şi Albert Breton şi Ronald Wintrobe, *The Logic of Bureaucratic Conduct* (New York: Cambridge University Press, 1982), pp. 61-88.
56. Granovetter, „Economic Action and Social Structure", pp. 490-491.
57. Vezi studiul lui Robert Michels despre Partidul Social Democrat din Germania, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (New York: Dover, 1959).
58. Această distincţie şi consecinţele ei mai generale au fost evidenţiate, bineînţeles, de Max Weber. „Pentru Weber, o religie congregaţională este organizată în mici grupuri de credincioşi, care se conduc singure... Formele congregaţionale de organizare pun accentul pe egalitatea credincioşilor, pe implicarea lor şi încurajează accesul egal la cunoaşterea religioasă bazată pe Biblie". Daniel H. Levine, „Religion, the Poor, and Politics in Latin America Today", în *Religion and Political Conflict in Latin America*, ed. Daniel H. Levine (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1986), p. 15.
59. Despre interconectare (aceiaşi jucători joacă simultan mai multe jocuri paralele) ca formă distinctă de iterare (aceiaşi jucători repetă secvenţial acelaşi joc), vezi James K. Sebenius, „Negotiation Arithmetic: Adding and Substracting Issues and Parties", *International Organization* 37 (primăvara 1983): 281-316; şi James Alt şi Barry Eichengreen, „Parallel and Overlapping Games: Theory and an Application to the European Natural Gas Trade", *Economics and Politics* 1 (1989): 119-144. Despre efectele relaţiilor interpersonale de tip „multiplex" (legături care acoperă mai mult de o sferă de activitate) în atenuarea dilemei acţiunii colective, vezi excelentul studiu al lui Michael Taylor şi Sara Singleton, „The Communal Resource: Transaction Costs and the Solution of Collective Action Problems" (University of Washington, manuscris nepublicat, 1992).
60. Ostrom, *Governing the Commons*, p. 206.
61. Despre încredere, reţele şi informaţie, vezi Coleman, *Foundations of Social Theory*, capitolul 8.
62. David Knoke, *Political Networks: The Structural Perspective* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 68-69.

63. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 37. Pentru un argument analog, conform căruia „cultura oferă un repertoriu de capacităţi cu ajutorul cărora se pot construi diverse strategii de acţiune", vezi Ann Swidler, „Culture in Action: Symbols and Strategies", *American Sociological Review* 51 (1986): 273-286, citatul de la pagina 284.
64. Compară cu Coleman, *Foundations of Social Theory*, pp. 286-287.
65. Julian Pitt-Rivers, *The People of the Sierra* (London: Weinfeld and Nicolson, 1954), p. 40.
66. S.N. Eisenstadt şi L. Roniger, *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (New York: Cambridge University Press, 1984), pp. 48-49.
67. Mark S. Granovetter, „The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology* 78 (1973): 1360-1380, citatul este la pagina 1376 (subliniat în original).
68. În alte contexte istorice şi sociale, angajarea în grupurile catolice ar putea avea mai multe implicaţii civice, în funcţie de realităţile sociale şi organizaţionale din aceste contexte. Despre contrastele din America Latină dintre viziunea ierarhică a „Bisericii instituţionale" şi viziunea comunitară şi egalitară a „Bisericii populare", vezi Daniel H. Levine, *Religion and Politics in Latin America: The Catholic Church in Venezuela and Colombia* (Princeton: Princeton University Press, 1981) şi studiile de caz din *Religion and Political Conflict in Latin America*, ed. Levine. Teoria noastră sugerează că, în Italia, apartenenţa la grupările laice mai egalitariste din cadrul Bisericii (*comunità di base*) ar trebui să fie corelată *pozitiv* cu civismul şi cu performanţa instituţională, dar nu am găsit date relevante care să verifice această ipoteză.
69. Neavând informaţii la micronivel despre status şi putere în interiorul asociaţiilor secundare din diferitele zone ale Italiei, suntem siliţi să presupunem doar că legăturile din cadrul, să spunem, cluburilor de fotbal, considerate drept capital social, sunt la fel de orizontale şi, în consecinţă, la fel de eficiente peste tot ca un capital social. De fapt, bănuim că cluburile de fotbal şi alte asociaţii voluntare sunt mai ierarhice din punct de vedere social în regiunile cele mai puţin civice şi cu cel mai puţin succes; pentru argumente suplimentare referitoare exact la această idee, vezi Caroline White, *Patrons and Partisans: A Study of Politics in Two Southern Italian Comuni* (New York: Cambridge University Press, 1980), pp. 63-67, pp. 141-145. Dacă aşa stau lucrurile, probabil că legătura dintre reţelele orizontale şi succesul instituţional este chiar mai puternică decât arată datele noastre.
70. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982).
71. Joel S. Migdal, „Strong States, Weak States: Power and Accommodation", în *Understanding Political Development*, ed. Myron Weiner şi Samuel P. Huntington (Boston: Little, Brown, 1987), pp. 391-434, citatul la pp. 397-398. Înaintea lui, unii cercetători ai dezvoltării politice au afirmat de asemenea că mobilizarea socială şi participarea politică a maselor diminuează stabilitatea şi eficienţa instituţiilor guvernamentale. Cea mai cunoscută expunere a acestui punct de vedere (deşi nu şi cea mai tranşantă) este cea a lui Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968). Pentru o utilă trecere în revistă a cercetărilor recente, vezi Joan M. Nelson, „Political Participation", în *Understanding Political Development*, ed. Myron Weiner şi Samuel P. Huntington, pp. 103-159, şi mai ales pp. 114-115. Pentru ca diferenţa dintre această teorie şi

teoria noastră să fie clară, trebuie să se acorde mare atenţie distincţiei dintre reţelele orizontale şi cele verticale.

72. Efectuând regresia produsului regional brut pe cap de locuitor (PRB) din 1987 atât pe baza PRB din 1970, cât şi a comunităţii civice din anii '70, pentru PRB din 1970 $\beta = 0{,}64$, $p = 0.0001$, în timp ce pentru civism $\beta = 0{,}35$, $p = 0{,}017$ ($R^2 = 0{,}92$) Datele sunt prea nesigure pentru a putea respinge, pe baza lor, teoriile alternative, dar faptele sunt clare: regiunile care erau prospere în 1970 au rămas la fel şi în 1987, dar în acest interval cele mai prospere au evoluat mai încet, în timp ce cele mai civice au evoluat mai rapid.
73. Limba italiană reflectă această legătură intimă dintre încredere şi credulitate. Un om bine intenţionat, decent şi onest este *dabbene*, iar un credul naiv este *dabbenaggine*. Îi suntem îndatoraţi lui Federico Varese pentru această precizare.
74. „Un echilibru stabil este cel dintr-o comunitate de indivizi care joacă între ei, în mod repetat, acelaşi joc. A spune că o strategie oarecare *I* este un echilibru stabil într-un joc de acest fel revine la a spune următoarele: este în interesul fiecăruia dintre indivizi să urmeze strategia *I*, dacă toată lumea, sau aproape toată lumea, face acest lucru". Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, p. 32; vezi şi pp. 19-31. Pentru o precizare tehnică a circumstanţelor în care „nu coopera niciodată" este un echilibru stabil în dilema prizonierului iterată, vezi Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, p. 109.
75. Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Chicago: The Free Press, 1958), p. 85. Una dintre alternative este, desigur, ieşirea completă din acest cadru social infernal, şi, în momentul în care călătoriile la mare distanţă sunt posibile, emigraţia devine ceva obişnuit.
76. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 35.
77. Sugden, *Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, pp. 104-127 şi p. 162. Riguros vorbind, dovada lui Sugden că „trădează întotdeauna" este un echilibru stabil într-un joc repetat indefinit, reclamă presupunerea rezonabilă că jucătorii ar putea face ocazional „greşeli", adică pot trăda atunci când intenţionează să coopereze şi viceversa. Sugden recunoaşte că multe din argumentele sale se bazează pe lucrările lui Michael Taylor, *Anarchy and Cooperation* (London: Wiley, 1976) şi Axelrod, *Evolution of Cooperation*. Pentru un joc asemănător (care nu implică totuşi o dilemă a prizonierului repetată) cu două echilibre stabile, în care „dacă fiecare se aşteaptă ca ceilalţi să fie oneşti, atunci toţi vor fi oneşti, iar dacă fiecare se aşteaptă ca ceilalţi să trişeze într-o oarecare măsură, atunci toţi vor trişa într-o oarecare măsură", vezi Dasgupta, „Trust as a Commodity", pp. 56-59. Teoriile prezentate aici presupun că „trădează întotdeauna" şi „întoarce ajutorul" sunt echilibre stabile, dar nu exclud posibilitatea existenţei şi a altor echilibre stabile.
78. March şi Olsen, *Rediscovering Institutions*, pp. 55-56, p.159.
79. Majoritatea cercetărilor istoricilor economiei s-au axat până acum pe tehnologie şi mai puţin pe instituţii, dar multe dintre ideile importante sunt asemănătoare. Vezi Paul David, „Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review* 75 (1985): 332-337; W. Arthur Brian, „Self-Reinforcing Mechanisms in Economics", în *The Economy as an Evolving Complex System*, ed. Philip W. Anderson, Kenneth J. Arrow şi David Pines (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1988); North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, pp. 92-104. Splendida carte a lui North este extrem de relevantă pentru chestiunile discutate în acest capitol şi în cel anterior.

80. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 93.
81. *Ibidem.*, pp. 101-102, pp. 112-117.
82. Nu toţi istoricii sunt de acord cu această interpretare a istoriei Americii Latine, pentru că există numeroase variabile potenţial confuze, dar interpretarea este totuşi una plauzibilă. Cazul Italiei este chiar mai semnificativ din punct de vedere analitic, pentru că multe variabile sunt „controlate" în comparaţia intra-italiană, iar diferenţa dintre Nordul şi Sudul Italiei a durat mult mai mult decât cea similară din America şi s-a menţinut, ba chiar a crescut, în ciuda faptului că ambele regiuni s-au aflat, timp de un secol, sub un singur guvern naţional
83. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, capitolele 10-12.
84. Vezi capitolul 5, nota 1. O altă chestiune care merită, din punct de vedere teoretic, să fie cercetată mai îndeaproape, este de ce declinul cooperării de după ciuma neagră, invaziile străine şi alte tulburări sociale şi economice din secolul al XV-lea nu a destabilizat complet echilibrul civic şi nu a aruncat societatea Nordului într-o serie de cercuri vicioase care ar fi putut să-i distrugă tradiţiile civice.
85. Vezi, de exemplu, Michael Thompson, Richard Ellis şi Aaron Wildavsky, *Cultural Theory* (San Francisco: Westview Press, 1990), p. 21. „Valorile şi relaţiile sociale sunt reciproc interdependente şi stimulative: instituţiile generează seturi de preferinţe distincte, iar adeziunea la anumite valori legitimează aranjamente instituţionale corespunzătoare. Nu ajungem nicăieri dacă ne întrebăm care din cele două apare prima sau care are prioritate din punct de vedere cauzal". Vezi şi Ronald Inglehart, „The Renaissance of Political Culture", *American Political Science Review* 82 (1988): 1203-1230, unde se insistă asupra legăturilor reciproce dintre cultura politică, dezvoltarea economică şi stabilitatea democraţiei. O abordare mai veche leagă performanţa instituţională de „virtutea civică", iar importanţa pe care noi o acordăm comunităţii civice datorează mult acestei abordări. Clasic vorbind, „republica l-a creat pe individul virtuos, iar individul virtuos a creat republica" (Richard Vetterli şi Gary Bryner, *In Search of the Republic: Public Virtue and the Roots of American Government* [Towata, N.J.: Rowman and Littlefield, 1987], p. 20). În termenii noştri, comunitatea civică este un echilibru auto-regenerant. Pentru o distincţie interesantă între culturile politice bazate pe „acord" (o înţelegere voluntară între egali) şi corpurile politice ierarhice bazate pe cucerire, vezi Daniel J. Elazar, „Federal Models of (Civil) Authority", *Journal of Church and State* 33 (1991). 231-254.
86. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 100, p. 140.
87. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Okla.: University of Oklahoma Press, 1991).
88. Thompson, Ellis şi Wildavsky, *Cultural Theory*, p. 2.
89. Silverman, „Agricultural Organizations, Social Structures and Values in Italy", p. 18. O exemplificare a acestei probleme poate fi găsită în literatura referitoare la cultura sărăciei şi a clasei de jos din America. Vezi, de exemplu, E. Banfield, *The Unheavenly City: The Nature and Future of Our Urban Crisis* (Boston: Little, Brown, 1970); Charles Valentine, *Culture and Poverty: Critique and Counter Proposal* (Chicago: University of Chicago Press, 1968); Oscar Lewis, „The Culture of Poverty", în *On Understanding Poverty: Perspectives from the Social Sciences*, ed. Daniel Moynihan (New York: Basic Books, 1968).
90. Pentru chestiunea dacă încrederea şi relaţiile sociale de cooperare pot fi „create" sau pur şi simplu „găsite", vezi Charles F. Sabel, „Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Society", în *Readings in Economic Sociology*,

ed. Frank Romo şi Richard Swedberg (New York: Russell Sage, 1992) şi Charles F. Sabel, „Flexible Specialisation and the Reemergence of Regional Economies", în *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors*, ed. Paul Hirst şi Jonathan Zeitlin (New York: Berg, 1989), pp. 17-70.

91. John Friedmann, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp. 185-223.
92. Vera Zamagni, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia: Bilancio dell'età giolittiana* (Bologna: Il Mulino, 1978), p. 216 (subliniat în original).

Index

A

abrevierile denumirilor regiunilor 219
Abruzzi 82, 213, 219, 232, 253
activităţi bancare, evoluţia ~ 146
acţiune colectivă : în oraşele-stat 263 n. 84 ; dilemele ~ 183-187, 199 ; teoria jocului şi ~ 183-186, 260 n. 59, 262 n. 74/77 ; reţelele angajamentului civic şi ~ 192-193, 195-198 ; Nord şi Sud despre ~ 204-205 ; asociaţiile de credit prin rotaţie şi ~ 187-192. *Vezi şi* capital social ; încredere
administratori naţionali 64-65
administratori regionali : liderii comunitari şi ~ 61-62, 66-67 ; *vs* administratori naţionali 65 ; numărul ~ 229 n. 19 ; activitatea 63-65 ; receptivitatea 88
administratori. *Vezi* administratori naţionali ; administratori regionali
Agulhon, Maurice 155-156, 249 n. 71
Almond, Gabriel A. 24, 133, 227 n. 16, 238 n. 14/26, 244 n. 76
America de Nord 201, 263 n. 82
America de Sud 201
America Latină 105, 261 n. 68, 263 n. 82
analize statistice 25-26, 210-211. *Vezi şi* metodologie
anchete : în rândul liderilor comunitari 210 ; în rândul consilierilor 209-210 ; la nivel naţional 235 n. 28, 241 n. 47 ; la nivel regional 230 n. 34, 232 n. 57-58/60. *Vezi şi* metodologie
Andreotti, Giulio 36
angajament civic : comunitate civică şi ~ 103, 120-121 ; indicele tradiţiilor ~ 223 ; reţelele ~ 192, 194-197, 199, 206-207 ; tradiţiile secolului al XIX-lea 166-167
aplicarea legii 129, 243 n. 68
aristocraţie. *Vezi* nobilime
Aristotel 24, 104
Arlacchi, Pino 167, 252 n. 124
Arrow, Kenneth 191, 259 n. 41/49, 262 n. 79
asigurarea de locuinţe 87-90, 217, 234-235 n. 21
asociaţii civice. *Vezi* asociaţii
asociaţii de credit prin rotaţie 187-192, 258 n. 24/27/30
asociaţii : comunitatea civică şi ~ 105-108, 181, 197-198 ; democraţie şi ~ 239 n. 30 ; eficienţa ~ 239 n. 32 ; în Franţa 155-156 ; performanţa instituţională şi ~ 24 ; măsurarea puterii ~ 239 n. 35-36, 252 n. 129 ; în oraşele-stat medievale 143 ; membrii ~ 240 n. 44 ; ~ de credit prin rotaţie 187-192, 258 n. 24/27/30 ; capital social şi ~ 261 n. 69 ; Tocqueville despre ~ 238, 239 n. 28. *Vezi şi* cooperative ; sindicate muncitoreşti ; societăţi de întrajutorare ; partide politice
autonomie regională 52-61 ; atitudinile consilierilor faţă de ~ 52-53, 56-57 ; comportament electoral şi ~ 56-57 ; guvernare locală şi ~ 59-60 ; guvern naţional şi ~ 56-61, 231 n. 39 ; partide naţionale şi ~ 52-57 ; atitudini publice faţă de ~ 66-68 ; finanţe regionale şi ~ 229 n. 20, 231 n. 42
autorităţi regionale. *Vezi* autonomie regională

B

Bagnasco, Arnaldo 179, 255 n. 157
Banfield, Edward 13, 103, 106-107, 162, 199, 238 n. 18, 239 n. 33/34, 251 n. 100, 262 n. 75, 263 n. 89
Barber, Benjamin 126, 135, 242 n. 65, 244 n. 80
Bari. *Vezi* Puglia
Basilicata 13, 19, 61, 117-118, 206, 209, 213 n. 3, 229 n. 23, 237 n. 5: dezvoltarea economică 101; cheltuielile unităţii sanitare locale 87
Bassetti, Piero 37
Bates, Robert 187, 257 n. 4/10/17/19, 258 n. 20
Biserica catolică 194, 197: comunitatea civică şi ~ 123-125, 242 n. 59, 243 n. 68/69, 261 n. 68; istoria ~ 139, 144, 148, 248 n. 49
Bollen, Kenneth 99, 237 n. 2
Bologna. *Vezi* Emilia-Romagna
bresle 143, 145, 147, 155, 157, 169, 181, 196, 204, 246-247 n. 20
Burke, Edmund 133, 244 n. 75

C

cabinete regionale. *Vezi* guverne regionale
Calabria 135, 139: promptitudinea bugetului 82; servicii statistice şi informaţionale 82; legislaţia reformei 83; inovaţia legislativă 84; politica industrială 86; capacitatea de cheltuire în domeniul agriculturii 86; receptivitatea birocraţiei 88; participarea la referendumuri 110; votul preferenţial 111; comunitatea civică 113-114; tradiţii civice 131, 161, 164, 167; dezvoltare economică 172-173; mortalitatea infantilă 173, 253 n. 137/138
Campania 134, 164: receptivitatea birocraţiei 88; stabilitatea cabinetului 82; căminele pentru copii 85; dezvoltarea economică 101; locuinţele şi dezvoltarea urbană 87; votul preferenţial 111; servicii statistice şi informaţionale 82
capacitatea de cheltuire 85-88, 217-218, 234-235 n. 21
capacitatea de cheltuire în domeniul agriculturii 86-87, 217
capacitatea factorului, în indici 234 n. 13
capital social: asociaţii şi ~ 261 n. 69; definire 187-188, 258-259 n. 37; instituţiile democratice şi ~ 206-208; formele ~ 190-192; reţelele angajamentului civic şi ~ 195-198; bunul obştesc *vs* colectiv şi ~ 259 n. 38; asociaţiile de credit prin rotaţie şi ~ 190. *Vezi şi* acţiune colectivă; încredere
capital, convenţional *vs* social 190-191
Cassa per il Mezzogiorno 38
căminele pentru copii 85, 88-90, 217
Centura Roşie 33
cercetarea de teren, în carte 25
cetăţeni. *Vezi* electorat
cetăţenie. *Vezi* comunitate civică
cheltuielile unităţii sanitare locale 87, 217-218
Cicero 133, 193, 244 n. 74
clericalism 123-125. *Vezi şi* Biserica catolică
clinici familiale 85-86, 88-90, 217
Coi, Salvatore 122, 242 n. 55
Coleman, James 192, 257-261 n. 20-21/28/37-40/47/61/64
comerţ, medieval 145-146, 247-248 n. 40/63
Comisia Constituţională a Camerei Deputaţilor 76
compromis, elite politice şi ~ 121-122, 241 n. 53
comunitate civică, 102-132; Biserica catolică şi ~ 122-125; asociaţii civice şi ~ 105-108, 181, 197-198; angajament civic şi ~ 103, 120-121, 167-170, 195-197; umanism civic şi ~ 102, 107-108, 243 n. 70; virtute civică şi ~ 102, 128-129, 263 n. 85; dezvoltare economică şi ~ 115,

170-182; educaţie şi ~ 126; participarea la vot şi ~ 109-110, 168, 252 n. 128; sentimente de neputinţă şi ~ 126-127, 132, 141, 242 n. 64; istoria de după unificare 155-166; istoria premodernă 138-154; distribuţia veniturilor şi ~ 241 n. 52; performanţa instituţională şi ~ 114-115, 132, 241 n. 45-46; aplicarea legii şi ~ 128-129, 243 n. 68; învăţăminte despre ~ 204-208; Machiavelli despre ~ 102, 150; în oraşele-stat medievale 143-145; modernitate şi ~ 131; lectura ziarelor şi ~ 108-109, 112-116, 239-240 n. 38; elite politice şi ~ 117-121; egalitate politică şi ~ 104, 119-121; partide politice şi ~ 125-126; votul preferenţial şi ~ 111-112, 240 n. 41-43; participarea la referendumuri 109-112, 240 n. 40; satisfacţie faţă de viaţă şi ~ 129-130, 243 n. 69; capital social şi ~ 187-188, 190-192, 199; conflict politic şi social şi ~ 133-135; încredere socială şi ~ 187-192; modernitate socio-economică şi ~ 114-115, 172; solidaritate, încredere şi toleranţă şi ~ 104-105; încredere şi ~ 187-188, 191-192; gradul de sindicalizare şi ~ 122-123, 242 n. 56. *Vezi şi* asociaţii; acţiune colectivă; cooperative; sindicate muncitoreşti; societăţi de întrajutorare; partide politice

Consideraţii asupra guvernământului reprezentativ (*Considerations on Representative Government*) (Mill) 22, 226 n. 10, 233 n. 3

consilieri regionali. *Vezi* consilieri

consilieri: depolarizarea politică a ~ 42, 43-46, 214-216, 230 n. 28; politici locale şi ~ 52-54; guvern naţional şi ~ 58-61; optimism faţă de guvernele regionale 70-71; cultura politică a ~ 46-52, 231 n. 40; egalitate politică şi ~ 241 n. 51; profilul ~ 41, 229 n. 24; autonomie regională şi ~ 52-53, 56-58; origini sociale ale ~ 241 n. 50; anchete în rândul ~ 209-210; participarea la vot 229 n. 25. *Vezi şi* elite politice

Constituţia Statelor Unite 102

context social 19, 21, 29, 122-123, 129, 137, 147, 162-163, 187, 195, 199, 201-202, 204-205

cooperare. *Vezi* acţiune colectivă

cooperative: comunitate civică şi ~ 181, 182; evoluţia ~ 157-159; sindicate muncitoreşti şi ~ 159; în Italia, Nord *vs* Sud 162; partide politice şi ~ 160, 161, 166-167; asociaţiile de credit prin rotaţie şi ~ 190. *Vezi şi* societăţi de întrajutorare

credit, inventarea ~ 145

crima organizată 164-166

Cultura civică (*The Civic Culture*) (Almond şi Verba) 24, 105, 227 n. 16, 238 n. 14/26

cultură politică 46-52, 231 n. 40, 263 n. 85

cultură, *vs* structură 203, 239 n. 34

D

Dahl, Robert A. 24, 77, 227 n. 14, 233 n. 1/3, 237 n. 1, 244 n. 76

Despre democraţie în America. *Vezi* Tocqueville, Alexis de

Democraţia Proletară 44

depolarizare ideologică 41-44, 50-51, 215, 230 n. 28

depolarizare. *Vezi* depolarizare ideologică

Deutsch, Karl 25

dezvoltare economică: tradiţii civice şi ~ 170-182, 197-198, 202-203, 253 n. 142-145, 263 n. 85; districte industriale 180, 255-256 n. 158-159/163; performanţă instituţională şi ~ 24, 92-93, 98-102, 173-174, 176, 237 n. 4/6, 241 n. 46; în oraşele-stat medievale 144-146, 247-248 n. 40/63; în regatul normand al Siciliei 139-140;

în Italia, Nord *vs* Sud 177-178, 253 n. 134 ; în Sicilia 255 n. 156. *Vezi şi* modernitate socio-economică
dezvoltare urbană 84-85, 87-88, 217, 220
dilema prizonierului 184, 186-187, 194, 199-200, 257 n. 11/13
distribuţia venitului 241 n. 52
districte industriale 179-180, 255 n. 158, 159/163

E

Eckstein, Harry 81
educaţie : comunitate civică şi ~ 126-127 ; performanţă instituţională şi ~ 135 ; în Italia, Nord *vs* Sud 244 n. 82, 255 n. 154
egalitate politică : comunitate civică şi ~ 104, 119-121 ; consilieri şi ~ 241 n. 51 ; elite politice şi ~ 119-121, 241 n. 51
egalitate. *Vezi* egalitate politică
electorat : performanţa instituţională şi ~ 91-97 ; optimismul faţă de guvernele regionale 70-71 ; partidele politice şi ~ 231 n. 41 ; autonomia regională şi comportamentul ~ 56-57 ; satisfacţie faţă de guvernele locale 220-222 ; satisfacţie faţă de guvernele regionale 65-74, 91-97, 232-233 n. 60/64
elite politice : comunitate civică şi ~ 40-52, 118-122 ; studiu comparativ al ~ 230 n. 29 ; compromis şi ~ 121-122, 241 n. 53 ; depolarizare ideologică şi ~ 42-46, 214-216, 230 n 28 ; cultura politică a ~ 46-52, 231 n. 40 ; egalitate politică şi ~ 119-121, 241 n. 51 ; profil 40-42 ; origini sociale 118, 241 n. 50. *Vezi şi* consilieri ; administratori naţionali ; administratori regionali
Emilia-Romagna 117-118, 135-136, 158, 209 ; receptivitatea birocraţiei 88 ; comunitate civică în ~ 131, 206 ; guvern regional 13, 18, 78 ; servicii statistice şi informaţionale 82 ; legislaţia reformei 83 ; inovaţia legislativă 84 ; căminele pentru copii 85 ; locuinţele şi dezvoltarea urbană 87 ; dezvoltarea economică 101, 162, 167, 172-173, 259 n. 43 ; participarea la vot 110 ; votul preferenţial 111 ; mortalitatea infantilă 173, 253 n. 137/138 ; comunitatea civică 113-114
Esman, Milton 106, 239 n. 31-32
experimentul contactului cu cetăţenii 212

F

factori socio-culturali 24, 227 n. 16
familism amoral 103, 162, 199, 206, 239 n. 34, 248 n. 64
Fanti, Guido 37
fascism : apartenenţa la un partid în timpul ~ 125-126 ; guvernarea regională în timpul ~ 32-33
Fedele, Marcello 12, 56, 229 n. 23, 231, 232 n. 39/61, 234 n. 8
finanţe : istoria ~ regionale 38-40 ; buget naţional şi regional 76 ; autonomie regională şi ~ 229 n. 20, 231 n. 42
Florenţa 16, 102, 142, 145-147, 154, 204, 246-247 n. 15/27/40
Fondul pentru Sud 38
forţa de muncă în agricultură 172-173, 175
forţa de muncă în industrie 172-173, 175, 253 n. 136
forţa de muncă : agricultură *vs* industrie 172-173, 175 ; dezvoltarea economică şi ~ 253 n. 136/141
Franchetti, Leopoldo 163, 165, 251 n. 107/115
Franţa, asociaţii în ~ 155-156
Frederic II (Sicilia) 141
Fried, Robert C. 100
Friuli-Venezia Giulia : promptitudinea bugetului în ~ 82 ; analize istorice şi ~ 252 n. 130 ; politică industrială în ~ 86 ; studiu special 213 ; servicii statistice şi informaţionale 82
„front regionalist" 35-37

G

Gambetta, Diego 165
Geertz, Clifford 188, 258 n. 23/25/32
Gemeinschaft 130
Genovesi, Antonio 191
Gesellschaft 131
GNP. *Vezi* dezvoltare economică; modernitate socio-economică
Gramsci, Antonio 164
Granovetter, Mark 194, 197, 238 n. 22, 259-261 n. 49/55-56/67
guvern central. *Vezi* guvern naţional
guvern naţional: lideri comunitari şi ~ 66-67; mulţumirea populaţiei faţă de ~ 66, 71; autonomia regională şi ~ 52-54, 58-61; reforma regională şi ~ 31-40; originea socială a deputaţilor în ~ 241 n. 50
guvernare, modelul acestui studiu 21-22
guvernare regională. *Vezi* guverne regionale
guverne locale 59-60, 220-222, 236 n. 36
guverne regionale: autonomie 52-61; satisfacţia liderilor comunitari 61-64, 70-72, 91-97, 233 n. 64; crearea ~ 17-20, 31-40; criticarea ~ 62-64, 75, 76, 232 n. 49-50; efectele ~ 74-75; viitorul ~ 76; depolarizarea ideologică a ~ 42-46, 214-216, 230 n. 28; unificarea Italiei şi ~ 31-32, 228 n. 8; învăţăminte din studierea ~ 19-20, 204-208; guverne locale şi ~ 60, 220-222, 236 n. 36; probleme legate de personal 63-64; cultura politică a ~ 46-52; marşuri de protest şi ~ 61; satisfacţia cetăţenilor faţă de ~ 61-74, 92-97, 232 n. 52/55, 236 n. 35-36; în regiuni speciale 228 n. 15; speciale *vs* obişnuite 18-19, 33. *Vezi şi* consilieri; elite politice; regiuni speciale

H

Herzog, Don 102
Hess, Henner 166
Hirschman, Albert 190, 238 n. 23, 258 n. 34
Hobbes, Thomas 102, 185
Hume, David 183-184, 186, 200, 256 n. 3

I

indice sprijin – critică 72
indice: al comunităţii civice 112-115, 241, 242 n. 46/64; capacitatea factorului 234 n. 13; al performanţei instituţionale 89-91, 93, 95-97, 217-218; al tendinţelor stânga-dreapta 42, 44; al performanţei guvernului local 221; al optimismului faţă de guvernul regional 70; ~ neputinţei 127, 242 n. 64; al votului preferenţial 111, 240 n. 41-43; al participării la vot 110, 240 n. 40; al susţinerii disciplinei naţionale de partid 55-56; al susţinerii egalităţii politice 118-120; sprijin – critică 72; al tradiţiilor implicării civice 223
indicele comunităţii civice 112-116, 241, 242 n. 46/64
indicele tendinţelor stânga-dreapta 42, 44
individualism, liberalism şi ~ 102
inovaţia legislativă 83-85, 212, 217-218, 234 n. 14, 236 n. 30
instituţii democratice: asociaţii şi ~ 239 n. 30; comunitate civică şi ~ 102, 103; învăţăminte pentru ~ 204-208; în oraşele-stat medievale 142, 246 n. 15; stabilitatea ~ 261 n. 71, 263 n. 85; studierea ~ 15, 19-20; succesul ~ 15, 18-19. *Vezi şi* performanţa instituţională; instituţii
instituţii reprezentative. *Vezi* instituţii democratice; performanţă instituţională; instituţii
instituţii: abordări în studierea ~ 20-22, 226-227 n. 11; studiul cărţii asupra ~ 23-24; virtutea civică şi ~ 263 n. 85; efectul istoriei asupra ~ 20, 30, 199, 200-205, 207; efectele asupra politicii 20, 30, 207; învăţăminte din studierea ~ 204-208; scopurile ~ 20,

21-22; context social şi ~ 20-21, 205; stabilitatea ~ 261-262 n. 71
Israel, Arturo 23-24, 227 n. 12/15
istorie: studiul cărţii în privinţa ~ 26, 245 n. 1; efectul asupra instituţiilor 20, 30, 199-207, 252-253 n. 133; performanţa instituţională şi ~ 138, 151-152, 199-205. *Vezi şi* oraşe-stat; Italia; regatul normand al Siciliei
Italia de Nord: tradiţii civice în ~ 177, 178, 263 n. 84; satisfacţia liderilor comunitari 233 n. 64; definire 232 n. 56; dezvoltare economică 100, 101-102; educaţie 244 n. 82, 255 n. 154; efectele regionalizării asupra ~ 75-76; în secolul al XVIII-lea 154; emigrarea din ~ 256 n. 165; în secolele XV-XVI 151-152; politici orizontale în ~ 36-37, 204; performanţa instituţională în ~ 98-102; elita 117, 118; mişcare regionalistă în ~ 76; în secolul al XVII-lea 152-154; imigrarea din Sud 229 n. 16/24, 252 n. 132; *vs* Italia de Sud 147-149, 170-171, 177-178, 202-208, 229 n. 16, 232 n. 55, 244-246 n. 83/2, 249 n. 66, 253 n. 134, 263 n. 82; satisfacţia electoratului 67-70, 232-233 n. 55/64. *Vezi şi* oraşe-stat; Italia
Italia de Sud: *Cassa per il Mezzogiorno* 38; Partidul Democrat Creştin 250 n. 91; tradiţii civice în ~ 177-178, 252 n. 133; satisfacţia liderilor comunitari 233 n. 64; definire 232 n. 56; dezvoltare economică 100-102; educaţie 244 n. 82, 255 n. 154; în secolul al XVIII-lea 154; emigrare din ~ 229 n. 16/24, 252 n. 132, 256 n. 165, 262 n. 75; în secolele XV-XVI 151-152; performanţa instituţională în ~ 98-102; Mafia şi ~ 164-166; *vs* Italia de Nord 147-149, 170-171, 177, 178, 202-208, 229 n. 16, 232 n. 55, 244-246 n. 83/2, 249 n. 66, 253 n. 134, 263 n. 82; elite politice 117, 118; conştiinţa publică 65-66, 232 n. 52; regionalizare şi ~ 75-76, 228 n. 8, 232 n. 55; în secolul al XVII-lea 152-154; după unificare 161-166; politici verticale în ~ 36-37, 199, 204, 250-253 n. 91/107/133; satisfacţia electoratului 67-72, 232-233 n. 51/64, 256 n. 1. *Vezi şi* Italia; regatul normand al Siciliei
Italia: în secolul al XVIII-lea 154; în secolele XV-XVI 152, 247-249 n. 46/49; modelul proprietăţii asupra terenurilor agricole 250 n. 96, 252 n. 133; în secolul al XIX-lea 154-166; regatul normand al Siciliei 139-141, 148-149; Nord *vs* Sud 148-149, 170, 171, 177-178, 202, 204-208, 229 n. 16, 232 n. 55, 244-246 n. 83/2, 249 n. 66, 253 n. 134, 263 n. 82; în secolul al XVII-lea 153-154; unificarea ~ 31-32, 156, 228 n. 8, 249 n. 76. *Vezi şi* oraşe-stat; Italia de Nord; Italia de Sud

Î

încredere: limba italiană şi ~ 262 n. 73; reţelele angajamentului civic şi ~ 180, 187, 192-199, 203; normele reciprocităţii şi ~ 192-194, 199, 203, 260 n. 55; origini 191-198; personal *vs* social 259 n. 45; productivitate şi ~ 259 n. 43; ~ capital social 187-188, 190-192, 199. *Vezi şi* acţiune colectivă; capital social

J

Jackman, Robert 99, 237 n. 2

K

Kropotkin, Piotr 185

L

Lagorio, Lelio 37
Lane, Frederick 141, 246 n. 13/17

Langton, John 181, 256 n. 164
Larner, John 148, 151
latifondo 162
Lazio: capacitatea de cheltuire în domeniul agriculturii 86; consilieri în ~ 229 n. 24; servicii statistice şi informaţionale 82
Lega Lombarda 76
Lega Veneta 76
legături de familie 196-197
Legea 382 35
legislaţia reformei 83, 212, 217-218, 236 n. 30
legiuitori. *Vezi* consilieri
liberalism 102-103
lideri comunitari: guvern naţional şi ~ 66-67; optimism faţă de guvernele regionale 70-71; administratori regionali şi ~ 66-67; autonomie regională şi ~ 67-68; satisfacţie faţă de guvernele regionale 61-64, 72, 91-97, 233 n. 64; anchete în rândul ~ 210
Liguria: asociaţii 107-108; dezvoltare economică 101; lectura ziarelor 108, 109
Lipset, Seymour Martin 24, 227 n. 14, 237-238 n. 1/27
Locke, John 102
Lombardia: dezvoltare economică 101, 175; performanţa instituţională 90, 91; votul preferenţial 111; servicii statistice şi informaţionale 82
Lumea a treia, dezvoltare 178, 206

M

Machiavelli, Niccolò 102, 125, 150
Madison, James 60, 102
Mafia 129, 164-166, 197, 251 n. 113
March, James 30, 226-227 n. 4/3, 259 n. 46/48, 262 n. 78
Marche 13, 82, 212, 219, 232 n. 56
Marshall, Alfred 13, 179
marşuri de protest 61
metode de cercetare. *Vezi* metodologie
metodologie: pentru corelarea dintre comunitatea civică şi dezvoltarea economică 241 n. 46, 262 n. 72; pentru corelarea dintre tradiţiile civice şi dezvoltarea economică 253-254 n. 142-145; capacitatea factorului în indici 234 n. 13; pentru măsurarea asociaţionismului 236 n. 35-36, 252 n. 129; pentru măsurarea forţei cooperativelor 252 n. 126; pentru măsurarea participării la vot 252 n. 128; pentru măsurarea performanţei instituţionale 77-79, 217-218, 233 n. 4; pentru măsurarea forţei societăţilor de întrajutorare 252 n. 125; pentru măsurarea lecturii ziarelor 239-240 n. 38; pentru măsurarea forţei partidelor politice 252 n. 127; pentru măsurarea modernizării socio-economice 237 n. 4; pentru indicatori de performanţă 235 n. 24; cercetare 25-28, 209-213, 230 n. 33-35, 232 n. 57; mărimea eşantioanelor şi ~ 236 n. 34. *Vezi şi* anchete
Metternich 138
Mezzogiorno. *Vezi* Italia de Sud
Migdal, Joel 198, 261 n. 71
Milano. *Vezi* Seveso
Mill, John Stuart 22, 77, 226 n. 10, 233 n. 3
mişcarea „catolicismului social" 159
Mişcarea Socială Italiană 44
mişcări politice catolice: Acţiunea Catolică 124-125; şi evoluţia partidelor politice 159-160; mişcarea „catolicismului social" 159
modelul proprietăţii asupra terenurilor agricole 250 n. 96, 252 n. 133
modernitate socio-economică: comunitate civică şi ~ 115, 171-172; performanţă instituţională şi ~ 24, 92-93, 98-102, 237 n. 6, 241 n. 46; măsurarea ~ 237 n. 4. *Vezi şi* dezvoltare economică
Molise: capacitatea de cheltuire în domeniul agriculturii 86-87; dezvoltare economică 101, 175; clinici familiale 85-86; lectura ziarelor 108-109;

legislația reformei 83; servicii statistice și informaționale 82
Montesquieu 40
Morris, R.J. 181, 256 n. 164

N

Napoli 16, 101, 139-140, 150, 152, 154, 171, 191, 249 n. 66
nobilime: în secolul al XVIII-lea, în Nord 154; în orașele-stat medievale 141, 146-147; în regatul normand al Siciliei 139-141; după unificare 163-164
North, Douglass C. 185, 200-203, 226 n. 3, 257 n. 7/9/14/18, 259 n. 49, 261-263 n. 63/76/79-80/83/86
„noul instituționalism": acțiune colectivă și ~ 187; teoria instituțională și ~ 20, 23, 30, 201

O

Olsen, Johan 30, 226-227 n. 4/3, 259 n. 46/48, 262 n. 78
Olson, Mancur 197-198, 246 n. 20, 261 n. 70
orașe-stat: evoluția timpurie 139, 144, 145-146, 171, 245-247 n. 1-2/15/27; dezvoltarea economică 145-146, 247, 248 n. 40/63; în secolele XV-XVI 151-152, 247 n. 46, 263 n. 84; în secolul al XIV-lea 149; *vs* regatul normand al Siciliei 140-141; în secolul al XVII-lea 152-153, 248 n. 63
Ostrom, Elinor 23, 186, 190

P

Pagden, Anthony 154, 191
participarea la vot 109-111, 167-168, 252 n. 128
partide de dreapta. *Vezi* Partidul Democrat Creștin; Mișcarea Socială Italiană
partide de stânga. *Vezi* Partidul Comunist Italian; Democrația Proletară; Partidul Socialist
partide naționale. *Vezi* partide politice
partide politice: satisfacția cetățenilor și ~ 93-94; comunitate civică și ~ 125, 126; evoluție 160, 166-167; măsurarea puterii ~ 252 n. 127; politici patron - client și ~ 160-161; autonomie regională și ~ 53-56, 58, 231 n. 41; personal regional 64
Partidul Comunist Italian (PCI): depolarizarea ideologică și ~ 42-45; performanța instituțională și ~ 136-137, 245 n. 86-87; Centura Roșie și ~ 19; reforma regională și ~ 32-33, 34-37
Partidul Comunist. *Vezi* Partidul Comunist Italian
Partidul Democrat Creștin (PDC): Biserica catolică și ~ 123; istoria 250 n. 91; depolarizarea ideologică și ~ 42; reforma regională și ~ 35-36
Partidul Democratic al Stângii. *Vezi* Partidul Comunist Italian
Partidul popular 160, 250 n. 91
Partidul Socialist (PSI): evoluție 159-160; depolarizare ideologică și ~ 42, 43-44
performanța instituțională 77-98: capacitatea de cheltuire în domeniul agriculturii 86-87, 217-218; promptitudinea bugetului și ~ 82, 217-218; receptivitatea birocrației și ~ 88, 217-218, 235-236 n. 23/30; stabilitatea cabinetului și ~ 81-82, 217-218, 231 n. 39, 236 n. 30; aprecierea cetățenilor și ~ 235 n. 26; comunitatea civică și ~ 114-115, 131-132, 241 n. 45-46; tradiții civice și ~ 168-170, 173-174, 176, 197; acțiune colectivă și ~ 184, 194-198; cămine pentru copii și ~ 85, 217-218; definire 20-21; durabilitatea ~ 90-91; dezvoltare economică și ~ 24, 92-93, 98-102, 173-176, 237 n. 4/6, 241 n. 46; educație și ~ 135; explicații 22-25, 114-115, 132-137; clinici familiale și ~ 85-86, 217-218; istorie și ~ 138, 150-152, 199-204; locuințele, dezvoltarea urbană și ~

87-88, 217-218, 234-235 n. 21 ; indicele ~ 89-91, 93, 95-97, 217-218 ; indicatori ai ~ 81-88, 217-218, 236 n. 30 ; politica industrială şi ~ 86, 217-218 ; proiectul instituţional şi ~ 22-24, 186-187 ; Partidul Comunist Italian (PCI) şi ~ 137, 245 n. 86-87 ; inovaţia legislativă şi ~ 83-85, 212, 217-218, 234 n. 14, 236 n. 30 ; învăţăminte despre ~ 204-208 ; guvernele locale şi ~ 220-222 ; cheltuielile unităţii sanitare locale şi ~ 87, 217-218 ; metodologie de măsurare 77-79, 217, 218 ; stabilitatea personalului şi ~ 136 ; analiza politică şi ~ 80 ; numărul populaţiei şi ~ 237 n. 5 ; legislaţia reformei şi ~ 83, 217-218, 236 n. 30 ; contextul social şi ~ 205 ; conflictul social şi politic şi ~ 133-135 ; factorii socio-culturali şi ~ 24-25 ; capacitatea de cheltuire şi ~ 85-88, 217-218 ; servicii statistice şi informaţionale 82 ; urbanism şi ~ 135-136. *Vezi şi* comunitate civică

Piemont : dezvoltare economică 101 ; performanţa instituţională 91

Pietrapertosa 16-17, 19-20, 79, 100

Piore, Michael 179-180

Pitt-Rivers, Julian 196, 261 n. 65

Platon 24

Poggi, Gianfranco 104

politica industrială 84, 86, 90, 217

politici ierarhice. *Vezi* politici verticale

politici orizontale : comunitate civică şi ~ 131-132 ; acţiune colectivă şi ~ 197, 198 ; evoluţie medievală a ~ 141-142, 148-149 ; în Italia de Nord 36-37, 204 ; partide politice şi ~ 160-161 ; protestantism şi ~ 123-124 ; reţele sociale şi ~ 194-195. *Vezi şi* politici patron – client ; politici verticale

politici patron – client : Mafia şi ~ 165, 166 ; elite politice şi ~ 119-120 ; egalitate politică şi ~ 115-117 ; partide politice şi ~ 160-161 ; dezvoltarea în secolul al XVII-lea a ~ 152-153 ; încredere socială şi ~ 196-197 ; în Italia de Sud 250-251 n. 91/107 ; după unificare 163-164 ; în America urbană 244 n. 72. *Vezi şi* politici verticale

politici programatice 115-117

politici verticale : Biserica catolică şi ~ 123-124, 261 n. 68 ; comunitate civică şi ~ 117-120, 132 ; evoluţia medievală a ~ 141-142, 149 ; reţele sociale şi ~ 195 ; încredere socială şi ~ 196, 197, 199 ; în America de Sud 201, 202 ; în Italia de Sud 36-37, 199, 204-205, 250-253 n. 91/107/133. *Vezi şi* politici orizontale ; politici patron – client

politici : efectele instituţiilor asupra ~ 28-29, 30, 206-207 ; efectele guvernării regionale asupra ~ 74-76 ; programatice *vs* clientelare 115-116

Potenza. *Vezi* Pietrapertosa

proiect instituţional 22-24

promptitudinea bugetului 81-82, 90, 217

protestantism 123, 248 n. 63

public. *Vezi* electorat

Puglia 117-118, 209 : asociaţii în ~ 108 ; clinici familiale 85 ; guvernul regional 18, 78 ; servicii statistice şi informaţionale 82

R

Rabinovitz, Francine 100

rata mortalităţii infantile 172-173, 175, 253-254 n. 137-138/141/144

receptivitatea birocraţiei 88, 90, 217, 236 n. 30. *Vezi şi* administratori regionali

reciprocitate, normele ~ 192-194, 199, 205-207, 259-260 n. 50-51/55

referendumuri, participarea la vot 109-112, 167-168, 240 n. 40

reformă instituţională, efectele ~ 30-31

regatul normand al Siciliei : evoluţie 139, 140-141 ; *vs* oraşe-stat medievale 148-149 ; intervenţia papalităţii în ~ 150-151

regiuni speciale : creare 18-19, 33 ; cicluri electorale în ~ 233-234 n. 8 ; guverne

regionale în ~ 228 n. 15; satisfacţie şi performanţă în ~ 236 n. 35; Trentino-Alto Adige ca ~ 236 n. 29
relaţii de rudenie 196-197
religie 123-125, 197, 242 n. 59. *Vezi şi* Biserica catolică
Republica (Platon) 24
republicanism civic. *Vezi* oraşe-stat
republicanism comunal. *Vezi* oraşe-stat
reţelele angajamentului civic 180, 187, 192-199, 203-204, 206-207
revoluţie industrială. *Vezi* dezvoltare economică; modernitate socio-economică
Roger II (Sicily) 139-140
Rousseau, Jean-Jacques 106

S

Sabel, Charles 179-180
Sardinia: asociaţii 108; receptivitatea birocraţiei 88; stabilitatea cabinetului 81-82
Sartori, Giovanni 133
satisfacţia: liderilor comunitari 61-64, 72, 91-97, 233 n.64; electoratului faţă de guvernele locale 220-222, 236 n. 36; electoratului faţă de guvernul naţional 66, 71, 222, 236 n. 36; electoratului din Italia de Nord 68-70; electoratului şi a partidelor politice 92-94; electoratului faţă de guvernele regionale 61-74, 91-97, 232 n. 52/55, 236 n. 35-36; electoratului din Italia de Sud 68-70, 256 n. 1; electoratului din Trentino-Alto Adige 92, 236 n. 29; electoratului german 73-74; faţă de viaţă 129-130, 243 n. 69; indicatorii performanţei şi ~ 236 n. 30
secularism 144
Selznick, Philip 25, 227 n. 18
sentimente de neputinţă 126-127, 242 n. 64
servicii de sănătate 80: cheltuieli regionale 87; regionalizarea ~ 60, 63
servicii informative regionale 82-83, 217, 218
servicii statistice şi informaţionale 81-82, 90, 217
Seveso 16-17, 19-20, 79, 100, 226 n. 2
Sicilia: stabilitatea cabinetului 81-82; dezvoltarea economică 255 n. 156; locuinţele şi dezvoltarea urbană 87; cheltuielile unităţii sanitare locale 87; servicii statistice şi informaţionale 82. *Vezi şi* regatul normand al Siciliei
sindicate muncitoreşti: comunitate civică şi ~ 122-123, 176-177, 242 n. 56; cooperative şi ~ 159; membrii ~ 240 n. 44, 254 n. 147-148; partidele politice şi ~ 161, 166-167
Smith, Denis Mack 140
societăţi de întrajutorare: comunitate civică şi ~ 181; evoluţia ~ 157-158; măsurarea forţei ~ 252 n. 125; în Italia, Nord *vs* Sud 161; partidele politice şi ~ 160, 166-167; asociaţiile de credit prin rotaţie şi ~ 189, 190; în Statele Unite 249 n. 79. *Vezi şi* cooperative
stabilitatea cabinetului 81-82, 90, 217, 234 n. 8, 236 n. 30
stabilitatea personalului, performanţa instituţională şi ~ 136
State papale 139, 150-151. *Vezi şi* Biserica catolică
Statele Unite ale Americii: umanism civic 102, 107-108; evoluţia ~ 201; societăţi de întrajutorare 249 n. 79. *Vezi şi* Tocqueville, Alexis de
structură, *vs* cultură 203, 239 n. 34
studii de caz 28, 211-213
Sugden, Robert 200

T

Tarrow, Sidney 30, 125, 162
taxe, regiuni şi ~ 229 n. 20
tehnici cantitative. *Vezi* metodologie
teorema populară 186, 194, 257 n. 13

teoria jocului : acţiune colectivă şi ~ 183, 184-186, 201, 260 n. 59, 262 n. 74/77 ; studiul instituţiilor şi ~ 20 ; teorema populară şi ~ 186, 194, 257 n. 13 ; dilema prizonierului şi ~ 184, 186, 257 n. 11/13
test traumatic interocular 26, 227 n. 19
The Rise and Decline of Nations (Olson) 197
Tocqueville, Alexis de : despre asociaţii 238-239 n. 28 ; comunitate civică şi ~ 103-107, 205, 243 n. 70 ; despre ziare 108 ; studiul instituţiilor şi ~ 24
toleranţă. *Vezi* compromis ; depolarizare ideologică
Toniolo, Gianni 178
Tönnies, Ferdinand 130
Toscana : cheltuielile unităţii sanitare locale 87 ; servicii statistice şi informaţionale 82
tradiţie comunitară. *Vezi* umanism civic
tradiţie republicană. *Vezi* oraşe-stat ; umanism civic
tradiţii civice : durabilitate 166-170, 252 n. 131, 263 n. 84 ; dezvoltare economică şi ~ 170-182, 263 n. 85 ; performanţă instituţională şi ~ 169-170 ; în Italia Evului mediu 138-154, 263 n. 84 ; în America de Nord 201-202 ; în Italia, Nord *vs* Sud 171, 177-178 ; după unificare 155-166
trasformismo 32, 161
Trentino-Alto Adige : asociaţii 108 ; stabilitatea cabinetului 82 ; satisfacţia cetăţenilor 92, 236 n. 29 ; clinici familiale 85-86 ; analiză istorică şi ~ 252 n. 130
Tukey, John 26
Tullio-Altan, Carlo 248 n. 63
TVA and the Grass Roots (Selznick) 25

Ţ

ţărănimea, după unificare 163-164

U

umanism civic 102, 205
Umbria : stabilitatea cabinetului 82 ; dezvoltare economică 101 ; clinici familiale 85
unificarea Italiei 17, 31, 37, 123, 154-157, 163, 177, 228 n. 8, 249 n. 76
Uphoff, Norman 106
urbanism : performanţă instituţională şi ~ 135-136 ; în Italia, Nord *vs* Sud 244, 245 n. 83, 249 n. 66

V

Valle d'Aosta : capacitatea de cheltuire în domeniul agriculturii 87 ; asociaţii 108 ; receptivitatea birocraţiei 88 ; clinici familiale 86 ; analiză istorică şi ~ 252 n. 130 ; votul preferenţial 240 n. 41
Vélez-Ibañez, Carlos G. 189, 258 n. 23, 24/28
Verba, Sidney 24
Villari, Pasquale 162
virtute civică : comunitate civică şi ~ 128-129, 263 n. 85 ; Machiavelli despre ~ 102-103, 150
vot preferenţial 111-112, 240 n. 41-43

W

Waley, Daniel 142
Walzer, Michael 103-104
Watson, James 131
Weber, Max 40, 229 n. 21, 248 n. 63, 260 n. 58
Williams, Bernard 192
Williamson, Oliver 186
Winthrop, John 102

Z

Zamagni, Vera 208